

FACULTÉ DE DROIT DE PARIS

DE
LA DISSOLUTION
DES
ASSEMBLÉES LÉGISLATIVES

EN FRANCE, EN ANGLETERRE ET EN BELGIQUE

PAR

ROMULUS P. VOÏNESCO

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le *Lundi 13 Juin 1896*, à 9 heures et demie

Président : M. E. CHAVEGRIN, *professeur*

Suffragants { MM. LARNAUDE, } *professeurs.*
 { CHÉNON, }

PARIS

LIBRAIRIE DE LA SOCIÉTÉ DU RECUEIL GÉNÉRAL DES LOIS & DES ARRÊTS
ET DU JOURNAL DU PALAIS

Ancienne Maison **L. LAROSE & FORCEL**

22, rue Soufflot, 22

L. LAROSE, Directeur de la Librairie

1896

THÈSE

POUR LE DOCTORAT

IMPRIMERIE
CONTANT-LAGUERRE



BAR-LE-DUC

FACULTÉ DE DROIT DE PARIS

DE
LA DISSOLUTION
DES
ASSEMBLÉES LÉGISLATIVES

EN FRANCE, EN ANGLETERRE ET EN BELGIQUE

PAR

ROMULUS P. VOÏNESCO

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le *Lundi 15 Juin 1896, à 9 heures et demie*



Président : M. E. CHAVEGRIN, professeur

Suffragants { MM. LARNAUDE, } *professeurs.*
 CHÉNON, }

PARIS

LIBRAIRIE DE LA SOCIÉTÉ DU RECUEIL GÉNÉRAL DES LOIS & DES ARRÊTS
ET DU JOURNAL DU PALAIS

Ancienne Maison **L. LAROSE & FORCEL**

22, rue Soufflot, 22

L. LAROSE, Directeur de la Librairie

1896

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

A LA MÉMOIRE DE MON PÈRE

A MA MÈRE

TÉMOIGNAGE DE RECONNAISSANCE.

PREMIÈRE PARTIE

GÉNÉRALITÉS SUR LE DROIT DE DISSOLUTION

CHAPITRE I

Nécessité du droit de dissolution

La plupart des publicistes sont d'accord pour admettre que le droit de dissolution est le remède nécessaire pour arriver sans violence à résoudre les conflits qui peuvent exister entre les divers ordres de représentants de la souveraineté nationale ou qui même peuvent se produire entre les représentants et le pays qui les a élus.

Les Chambres représentatives qui, dans le gouvernement parlementaire, tiennent dans leurs mains les destinées des ministères choisis par le chef de l'exécutif, peuvent, soit par suite de caprices inexplicables, soit par suite d'une organisation défectueuse des partis, entraver d'une façon fâcheuse la marche régulière des affaires du pays en

rejetant successivement par des votes de méfiance tous les ministères que le Monarque ou le Président constitue.

Il est nécessaire alors qu'une dissolution renvoie ces Chambres devant leurs électeurs, pour que le pays puisse élire des représentants moins capricieux, parmi lesquels les partis puissent être fortement organisés.

Il peut se faire aussi que les Chambres représentatives se trouvent en désaccord avec l'opinion publique et que des députés égoïstes, n'écoulant que leurs intérêts particuliers, maintiennent au pouvoir des ministres dont la politique est manifestement opposée aux *desiderata* du pays. Il est encore nécessaire dans ce cas de soumettre au jugement des électeurs des représentants qui oublient si facilement les programmes sur lesquels ils ont été élus. « Le plus grand péril que puisse courir la liberté et, par conséquent, l'ordre dans le gouvernement parlementaire, dit Prévost-Paradol, c'est l'existence d'un désaccord entre les pouvoirs publics et l'opinion générale. Quand l'autorité légale est d'un côté et l'opinion de l'autre, la Révolution est aux portes et l'on peut ajouter, dans le temps où nous vivons, l'ordre social est en péril. Or, dans l'État démocratique et libre, ce désordre ne peut se produire que d'une manière, il faut supposer que, tandis que le ministère a la majorité dans la représentation nationale, et veut, par conséquent, conserver l'assemblée électorale, telle qu'elle est, ce ministère et cette majorité ont perdu l'appui de l'opinion et sont insensiblement ou soudainement tombés en minorité devant le pays. Le seul remède à cette situation, qui

est la plus périlleuse de toutes, c'est l'usage opportun du droit de dissolution, qui renvoie la représentation nationale devant son juge suprême et rétablit aussitôt entre la nation et ses députés l'accord indispensable au bien public (1) ».

Des conflits d'une troisième sorte peuvent aussi se produire dans les gouvernements où le pouvoir législatif est partagé entre deux Chambres, et où, comme en France, les attributions législatives des deux Chambres sont à peu près égales : dans ce cas, chacune de ces deux Assemblées peut accepter, modifier ou rejeter le projet de l'autre et quand des différends s'élèvent sur des modifications profondes et qu'une entente commune ne peut aussitôt les régler, le projet est tout simplement écarté pour être repris et examiné au cours d'une autre session.

Cette division du pouvoir législatif en deux Chambres est évidemment une sage mesure constitutionnelle dont le résultat est de permettre aux propositions de loi d'être mûrement examinées et d'éviter que des réformes trop facilement élaborées ne soient l'expression de passions changeantes et ne répondent qu'aux instincts momentanés des partis.

Cependant, il y a des lois qui ne peuvent supporter le renvoi à une autre session. Peu importe que les lois ordinaires soient retardées, car lorsque les deux Chambres ne se mettent pas d'accord sur le texte à adopter, c'est que ces

(1) PRÉVOST-PARADOL, *La France nouvelle*, p. 141 et suiv.

lois ne répondent pas à des besoins bien déterminés ou bien urgents. Mais les lois de finances ne peuvent pas se faire attendre, le budget doit être voté chaque année, c'est une nécessité périodique que l'on ne peut éviter, et les inconvénients les plus graves pourraient résulter du refus d'une des deux Chambres à voter le budget proposé par l'autre, si les constitutions n'avaient eu souci, les unes d'empêcher ces conflits de se produire, d'autres tout en les laissant naître de trouver le moyen de les résoudre.

Les constitutions d'Angleterre et des États allemands ont voulu éviter les conflits budgétaires et pour cela ont privé les Chambres hautes du droit d'amender les lois de finances. D'autres constitutions, en réservant le droit d'amendement ont laissé aux conflits la possibilité de naître, mais ont trouvé le moyen de les trancher, soit en réunissant les deux Chambres en assemblée générale, soit en additionnant les voix séparément dans chacune des deux Chambres et en adoptant la décision ratifiée par la majorité ainsi constituée.

En France, la question est discutée de savoir comment on peut résoudre les conflits budgétaires qui peuvent surgir entre les deux assemblées représentatives. Quelques théoriciens et la plupart des membres de la Chambre des députés veulent appliquer chez nous la théorie anglaise et accorder le dernier mot à la Chambre des députés issue du suffrage universel. Le but de notre travail ne nous permet pas d'entrer dans le détail de cette discussion ; disons simplement ici que la prépondérance de la Chambre des dé-

putés est admise par une jurisprudence parlementaire née au lendemain de la constitution de 1875⁽¹⁾ tout en nous réservant d'indiquer dans un prochain paragraphe les raisons pour lesquelles la Chambre des députés doit avoir selon nous le dernier mot en matière financière.

En tous cas le Sénat ne s'est résigné que sous réserve de son droit à cette jurisprudence qui l'humilie et si un jour l'égalité financière des deux Chambres françaises vient à être admise, le seul moyen de résoudre les conflits possibles sera l'exercice du droit de dissolution : la contradiction existant entre deux manifestations de la volonté nationale exprimées l'une par le Sénat, l'autre par la Chambre des députés, il sera naturel que le pays soit juge du différend.

Enfin il peut être fait usage du droit de dissolution lorsque les pouvoirs publics jugent qu'il est nécessaire de consulter le pays électoral sur une grande question. La dissolution

(1) Dans l'exposé des motifs de son projet de revision, le cabinet du 14 novembre 1881 présidé par GAMBETTA résumait la théorie dans les termes suivants : « Ce qu'il faut affirmer et mettre au-dessus de toute discussion c'est que, lorsqu'en matière de lois de finances, la Chambre des députés a dit son premier mot, le Sénat a bien par l'organe de son rapporteur, de ses commissions et du cabinet lui-même, le droit de faire des remontrances à la Chambre, de lui dire qu'il trouve tel ou tel impôt, tel crédit, telle suppression de crédit injustes ou inopportuns, de lui indiquer telles modifications sur l'ensemble du budget, mais le Sénat n'a que ce droit de remontrances : les observations du Sénat une fois présentées à la Chambre, le droit du Sénat est épuisé. La Chambre des députés statue en dernier ressort, dit oui ou non, accepte ou rejette. Mais ce vote là, est sans appel et sans cassation ».

serait alors un moyen de faire participer le peuple à la confection des lois importantes. Ce serait une façon détournée d'utiliser le *referendum* dans les constitutions qui ne l'admettent pas ⁽¹⁾. Cette théorie remarquable est née en Angleterre et ses partisans partent de ce principe que la Chambre des communes ne doit pas moralement voter un bill qui introduise dans la législation ou dans la constitution un changement important, sans connaître l'avis des

(1) La valeur théorique du *referendum* a été reconnue il y a quelques mois par lord SALISBURY qui, en octobre 1894, disait dans un discours à Edimbourg : « Le *referendum*, la présentation au peuple d'une mesure, en détail pour qu'il vote sur elle — qu'on l'approuve ou non — est en tous cas une procédure honnête. Il a bien répondu à l'attente, je le crois, en Suisse, sous une forme très extensive, et aux États-Unis, sous une forme très limitée. Je ne suis en aucune façon disposé à dire un mot contre lui. Je pense que, dans la forme sous laquelle il existe aux États-Unis, il est décidément avantageux pour le bon gouvernement et pour la stabilité du pays. » (Cité par M. ESMEIN, *Éléments de droit constitutionnel*, p. 266). Et lord SALISBURY ajoutait qu'en Angleterre, on pratiquait depuis quelque temps cette forme de consultation nationale qui convient parfaitement au gouvernement parlementaire et qui consiste en ce que, lors du renouvellement intégral de la Chambre des communes, les élections sont faites sur les principaux problèmes pendants de la législation qui sont ainsi soumis au pays. C'est ce que, avant lord Salisbury, constatait l'écrivain américain JAMES BRYCE dans son ouvrage *The American Commonwealth*. « Une élection générale, bien que dans la forme elle aboutisse au choix d'individus particuliers comme députés, est maintenant devenue en fait un moyen de connaître l'opinion populaire sur deux ou trois questions essentielles alors proposées et discutées par les chefs de parti, aussi bien qu'un vote de confiance ou de défiance à l'égard du ministère du jour », p. 466.

électeurs ⁽¹⁾. Et si, aux élections générales précédentes, la réforme proposée n'a pas figuré sur les programmes des candidats élus et n'a pas été de cette façon soumise à l'examen du pays, il est nécessaire alors que la dissolution soit prononcée, que la question importante soit examinée par les candidats devant leurs électeurs, et que le pays indique par son vote si oui ou non il est partisan de ladite réforme.

(1) « On commence maintenant à soutenir comme doctrine constitutionnelle que, quand une grande réforme a été adoptée par la Chambre des communes, la Chambre des lords a le droit de la rejeter, et cela avec l'intention d'obliger à une dissolution du Parlement, c'est-à-dire à un appel aux électeurs. » JAMES BRYCE, *The American Commonwealth*, tome I, p. 466.

CHAPITRE II

A qui doit appartenir le droit de dissoudre les assemblées représentatives?

Puisqu'il est impossible de se passer du droit de dissolution des assemblées représentatives, à qui devra-t-on en confier l'exercice ?

Dans les monarchies constitutionnelles personne n'hésite à le confier au monarque qui l'exerce avec le concours des ministres. En Angleterre, où la totalité des attributions de l'exécutif appartient aux ministres, c'est le Cabinet qui propose au roi la dissolution de la Chambre basse. Mais théoriquement le droit de dissolution n'en reste pas moins un privilège du souverain et ce n'est que parce que le Cabinet anglais a peu à peu absorbé toutes les prérogatives royales que l'on s'étonnerait aujourd'hui si la Reine prononçait la dissolution de la Chambre des communes sans que le Cabinet l'ait demandée, ou si elle refusait d'accorder cette mesure réclamée par les ministres.

Prévost-Paradol qui, dans son ouvrage la *France nouvelle*, paru en 1867, étudiait le fonctionnement du parlementarisme anglais et recherchait l'application que l'on pourrait

en faire en France, proclamait la nécessité du droit de dissolution et pensait qu'il ne pouvait être bien exercé que par un monarque constitutionnel. « Placé au-dessus des partis, n'ayant rien à espérer ni à craindre de leurs rivalités et de leurs vicissitudes, son unique intérêt, comme son premier devoir, est d'observer avec vigilance le jeu de la machine politique afin d'y prévenir tout grave désordre. Le plus périlleux de ces désordres est, comme nous l'avons dit, le désaccord qui peut survenir pendant le cours d'une législature entre la majorité de la nation et l'assemblée qui la représente. Étudier constamment l'état des esprits, comparer avec une attention impartiale autant qu'éclairée les tendances actuelles du pays et la conduite de ses représentants, se demander chaque jour si l'accord existe entre la nation et ses mandataires, intervenir enfin en temps opportun par le droit de dissolution pour rétablir cet accord s'il est troublé, voilà la tâche exclusive du roi constitutionnel, voilà le genre de concours que la Constitution attend de lui, voilà l'incalculable service qu'il peut rendre à sa patrie et qu'elle ne peut espérer que de lui seul. Il ne faut ni lui demander, ni lui permettre autre chose, le surveillant général de l'État doit rester l'arbitre des partis et n'appartenir à aucun, il ne doit montrer de préférence pour aucun ministère, pour aucune personne, et si cela est possible, pour aucune opinion. Mais comme on ne peut attendre, ni exiger d'un homme cette abstention complète de l'esprit et cette réserve absolue du jugement, il suffira qu'on sache le souverain incapable de faire

fléchir devant ses inclinations et ses sympathies personnelles le grand devoir de sa charge. Il acceptera donc avec une égale bienveillance tous les Cabinets que la majorité lui envoie et concourra avec eux sans arrière-pensée à l'œuvre du Gouvernement dans le très petit nombre de choses qui exigent et admettent son intervention personnelle. Il se séparera de ses Cabinets sans difficulté le jour où la majorité leur fera défaut, enfin et surtout il ne perdra jamais de vue la nation, juge définitif des majorités et des ministères, et au moindre soupçon d'un dissentiment entre l'opinion et le pouvoir, il enverra les partis en présence se pourvoir devant le tribunal suprême afin qu'une prompte décision dissipe toute incertitude ⁽¹⁾ ».

Prévost-Paradol, qui cependant était un grand admirateur des usages constitutionnels de l'Angleterre, faisait dans ce passage une critique implicite de l'empiètement du cabinet sur les attributions du monarque anglais. Selon lui, le roi qui n'est l'élu de personne, qui ne dépend d'aucun parti peut seul avoir l'indépendance nécessaire pour dissoudre les assemblées représentatives lorsqu'elles se mettent en contradiction avec la nation. Quant aux ministres qui sont les chefs d'un parti, ils ne peuvent agir contre leur parti et il est fort possible, selon Prévost-Paradol, qu'ils se servent de cette arme puissante du droit de dissolution pour paralyser ou affaiblir pendant quelque temps l'opposition de leurs adversaires.

(1) PRÉVOST-PARADOL, *France nouvelle*.

« Le droit de dissolution, ajoute Prévost-Paradol, ne peut être d'aucun secours s'il est seulement entre les mains du Cabinet, car on ne peut ni exiger, ni supposer que ce Cabinet en fasse usage contre ses partisans ou contre lui-même (1) ».

Il nous semble que Prévost-Paradol se soit un peu trop inspiré de ses sympathies pour la monarchie constitutionnelle, car il concède au roi une indépendance et une clairvoyance qu'il peut ne pas toujours avoir, et il est bien exclusif de dire que le droit de dissolution ne peut être utilement exercé que par le roi. Les Anglais qui, cependant, ont pour la royauté un respect presque exagéré et qui ne comprendraient pas qu'un autre régime puisse exister chez eux, se sont néanmoins toujours méfiés du pouvoir royal et peu à peu sont arrivés à ne lui laisser que des attributions militaires, ne lui accordant pour le surplus aucune initiative et n'en faisant que l'interprète et l'exécuteur irresponsable des volontés de la majorité parlementaire.

M. W. Bagehot (2) est de ceux qui croient un roi indis-

(1) *France nouvelle*.

(2) « Un roi héréditaire est une personne ordinaire, une personne moyenne tout au plus : il y a presque une certitude qu'il est peu préparé au maniement des affaires par son éducation ; il n'y a guère à croire qu'il y sera porté par ses goûts : entouré dès son enfance, de toutes les séductions, il aura probablement passé toute sa jeunesse dans la mauvaise situation où se trouve un héritier présomptif, lequel ne peut rien faire parce qu'on ne lui assigne aucun emploi et s'expose au reproche d'empiètement s'il entreprend quelque œuvre de son choix..... Eh bien ! peut-on admettre que des monarques semblables sachent saisir le moment où, malgré l'op-

pensable à un gouvernement parce qu'il lui donne un *decorum* qui attire et retient l'attention des foules, mais au contraire de Prévost-Paradol il est loin de penser que le roi est cet être né parfait qui comprend infailliblement les besoins de son peuple et qui gouverne sans se préoccuper de la force des partis.

Bagehot a peut-être un peu forcé la note, mais toute exagération à part il est certain que le monarque constitutionnel n'est pas l'être idéal que d'aucuns prétendent et qu'il est assez nécessaire que ses pouvoirs soient restreints et que les attributions sérieuses de l'exécutif soient dévolues à un corps de ministres dont l'intelligence et l'honnêteté sont sans cesse soumises au jugement de la nation.

position d'un ministère qui a la majorité, leur devoir est de dissoudre le Parlement. Pour agir ainsi, il faut qu'ils soient capables de reconnaître que le Parlement fait fausse route et que la nation est mécontente. Or, pour reconnaître qu'un Parlement fait fausse route, il faut être un grand homme d'État, du moins un homme d'État de quelque valeur, de quelque habileté : il faut être doué d'une grande vigueur d'esprit nécessaire pour comprendre les principes ardu de la politique, il faut avoir une grande activité sans laquelle on sera écrasé par les détails qu'embrassent ces principes dans leur application variée. Un homme que la nature a fait ordinaire, que la vie a gâté, n'aura ni cet esprit ni cette activité, presque à coup sûr il ne sera ni habile ni actif, et un monarque qui, retiré au fond de son palais où il a l'oreille charmée par la flatterie, ne se mêle pas au monde extérieur, dont il est séparé par son rang, ce monarque ne peut être qu'un pauvre juge de l'opinion publique. Eût-il le désir de connaître l'opinion publique, son genre de vie ne lui permettra jamais de le faire et lui enlèvera même ce désir peu à peu. » (W. BAGEHOT, *La Constitution anglaise*, traduction GAULHIAC, p. 335).

Le premier ministre qui en Angleterre se trouve être placé en tête du Cabinet et qui a des attributions bien différentes de celles de notre Président du Conseil des ministres français, est toujours l'homme le plus considérable du parti qui a la majorité à la Chambre des communes, et sa responsabilité devant la nation fait qu'il ajoute aux qualités qui l'ont fait choisir, le désir de prendre les meilleures décisions, car si sa politique ne réussit pas, il perd sa place, tandis que le roi, quelles que soient les bévues qu'il commet, restera toujours roi jusqu'à sa mort.

Voilà pourquoi les usages constitutionnels de l'Angleterre ont peu à peu enlevé au souverain la prérogative du droit de dissolution pour la réunir aux droits du premier ministre. Actuellement, la Reine ne saurait refuser à un premier ministre abandonné par la majorité le droit de dissoudre la Chambre des communes, de même qu'elle ne pourrait guère, sans le consentement du premier ministre, dissoudre la Chambre des communes où ce premier ministre serait en majorité.

Le Président d'une république où fonctionne le gouvernement de Cabinet aura-t-il plus que le roi constitutionnel les qualités requises pour dissoudre une assemblée représentative qui faillit à son rôle?

Cette question se lie à celle de savoir si le droit de dissolution n'est pas incompatible avec le régime républicain et si, malgré la nécessité de cette mesure, nécessité que nous croyons avoir suffisamment établie dans le chapitre précédent, il ne convient pas de renoncer à une institution

qui pourrait fausser les ressorts du gouvernement républicain.

Les constituants de la Révolution française, voulant appliquer à la lettre le principe de la séparation des pouvoirs, avaient écarté pour cette seule raison le droit pour l'exécutif de dissoudre les assemblées représentatives (1), et ce ne fut qu'en 1848 qu'on crut voir dans la dissolution une arme trop puissante pouvant faciliter les coups d'État (2). Mais la question ne fut nettement débattue que lors de la discussion de la constitution de 1875.

Un grand nombre de députés voulaient introduire le droit de dissolution dans l'acte constitutionnel, mais ils voulaient n'en faire qu'une mesure provisoire dont pourrait seul se servir le Maréchal-Président pendant la durée de ses pouvoirs, et qui n'existerait plus pour les successeurs du Maréchal de Mac-Mahon. « Messieurs, disait M. Bertauld à l'assemblée du 2 février 1875, je dénie le droit de dissolution aux Présidents qui succéderont au Maréchal de Mac-Mahon. Si mes raisons ne sont pas des raisons de fait, ce sont des raisons de principe ; permettez-moi de le dire, ce sont des raisons de raison. L'irresponsabilité et le droit de dissolution constituent des droits régaliens. Je les comprends parfaitement quand la souveraineté publique

(1) Cf. *infra*, 2^e partie, chapitre I.

(2) Constitution de 1848, art. 68 : « Toute mesure par laquelle le Président de la République Française dissout l'assemblée nationale, la proroge ou met obstacle à l'exercice de son mandat est un crime de haute trahison. Par ce seul fait, le Président est déchu de ses fonctions..... ».

s'incarne dans une dynastie qui est l'expression et le symbole de l'unité et de la perpétuité nationale..... En principe — j'ai fait moi-même une exception dûe aux circonstances que nous traversons — je ne comprends pas le droit de dissolution avec la République. A la rigueur peut-être, je comprendrais encore si nous avions un Président qui fût l'œuvre directe du suffrage universel, parce qu'alors le Président ne tenant pas son droit des assemblées pourrait leur dire : ce n'est pas à vous que je dois compte, je rendrai compte à ceux dont je tiens mon mandat.

Mais je vous demande comment, en principe, concilier l'irresponsabilité et le droit de dissolution avec le principe de la souveraineté nationale, avec une Chambre, avec deux Chambres, si vous voulez, qui ont le dépôt de cette souveraineté?

Dans la monarchie, même la monarchie constitutionnelle, ne vous y trompez pas, la souveraineté publique n'appartient pas aux assemblées, elle appartient à la dynastie régnante et les assemblées ne sont qu'une limite, qu'une restriction à cette souveraineté.

Mais quand il y a deux Chambres, deux Chambres élues qui sont le produit du suffrage universel, deux Chambres qui sont souveraines, je demande comment le délégué, le mandataire de la souveraineté, celui qui tient tout d'elle, peut se réserver le droit de la briser, de l'anéantir, de la dissoudre. Messieurs, le pouvoir du Président n'est pas un pouvoir propre, c'est un pouvoir d'emprunt et il s'ébranle lui-même le jour où il ébranle l'autorité à la source de la-

quelle il a puisé son propre pouvoir. Voilà la première raison.

Mais la seconde? Comment! le Chef du pouvoir, suivant que l'indique et que l'impose son nom, — il est un pouvoir exécutif, c'est-à-dire le pouvoir qui exécute les volontés de l'Assemblée nationale ou des deux assemblées réunies. — Comment! étant le bras chargé d'accomplir les résolutions supérieures à lui, il pourrait, pour se garer des résultats de ces résolutions, renvoyer une assemblée qui ne lui serait pas suffisamment sympathique!

Remarquez, Messieurs, la différence entre un Président, chef du pouvoir exécutif et un roi. — Les rois ont rarement usé avec bonheur du droit de dissolution..... Savez-vous pourquoi les rois n'en abusent pas? C'est parce qu'ils obéissent, non pas seulement à un intérêt présent, mais à un intérêt à venir. C'est qu'ils ne voient pas qu'eux-mêmes, ils voient leur postérité et alors on comprend leur hésitation, on comprend leur prudence. Mais un Président à temps, un Président de cinq ans, de sept ans, un Président dont peut-être les pouvoirs vont expirer, un Président auquel vous promettez la rééligibilité, êtes-vous bien sûr qu'il n'y ait pas de l'homme en lui, qu'il ne soit que la personnification de l'unité nationale, — je ne puis plus dire de la perpétuité — et que ce soit exclusivement à l'intérêt national qu'il obéisse (1) ».

Les arguments de M. Berthauld étaient extrêmement

(1) *Journal officiel*, 3 février 1875.

spécieux : mais ils reposaient sur deux principes également faux. Selon lui, dans une monarchie, la souveraineté réside dans la dynastie régnante alors que dans une république elle réside dans la Nation. D'autre part, M. Berthauld fait cette affirmation que dans notre Constitution de 1875, le Président qui est élu par les Chambres réunies en Congrès doit compte de l'exécution de son mandat aux Chambres et non pas au pays, puisqu'il n'est pas l'élu du suffrage universel.

La fausseté de la première proposition est reconnue depuis longtemps. La déclaration des droits de l'homme de 1791 disait : « Le principe de toute souveraineté réside essentiellement dans la Nation ⁽¹⁾ », et celle de 1793 complétait en disant (art. 25) : « La souveraineté réside dans le peuple. Elle est une et indivisible, inaliénable et imprescriptible ».

Ce principe, universellement reconnu aujourd'hui par les théoriciens, n'est même plus dénié par les monarchistes qui tentent, mais en vain, de le concilier avec l'existence d'un Roi. Les hommes de 1789 qui avaient inscrit l'article ci-dessus dans la déclaration des droits de l'homme avaient néanmoins maintenu le Roi dans la Constitution ; ils ne le considéraient pas comme le titulaire de la souveraineté, mais comme un simple représentant de la Nation, comme un magistrat du peuple « le premier fonctionnaire public » comme le disait la loi elle-

(1) Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, art. 3.

même (1). Plus récemment, la Constitution belge de 1831 posait ce principe que tous les pouvoirs émanent de la Nation (2), et considérait le Roi comme n'ayant d'autres droits que ceux que lui attribuent formellement la Constitution. Et si la plupart des constitutions monarchiques actuelles ne posent pas le principe de la souveraineté d'une façon aussi formelle que la Constitution belge, elles l'admettent du moins implicitement.

La Charte de 1814 cependant, avait voulu rompre avec le principe de la souveraineté nationale et précisément elle admettait la théorie que reprend Bertauld, de la souveraineté incarnée en la personne des rois. Le préambule de la Charte en dit assez long sur le caractère de cet acte. Louis, par la grâce de Dieu, roi de France, accordait volontairement, faisait *concession* et *octroi* à ses *sujets* de la Charte.

Cette théorie qui ne pouvait se justifier par rien de sérieux devait d'ailleurs disparaître en pratique. Malgré la position de *souverain* qu'ils prenaient, Louis XVIII et son successeur devaient reconnaître les droits de la Nation, et lorsque Charles X voulut les méconnaître, sa chute s'ensuivit : Louis-Philippe, plus prudent, dut accepter dès son avènement la déclaration de la Chambre des députés, qui, modifiant la Charte de 1814, supprimait notamment son préambule « comme blessant la dignité nationale en paraissant *octroyer*

(1) Décret du 12 sept. 1791, § 3, art. 3.

(2) Constitution belge, art. 25.

aux Français des droits qui leur appartiennent essentiellement⁽¹⁾ ».

Quant à la seconde proposition de M. Berthauld, que le Président ne doit compte de son *mandat* qu'à ceux qui l'ont élu et non pas au pays, elle n'est pas moins erronée : L'emploi du mot *mandat* pour exprimer divers phénomènes d'un gouvernement représentatif est un accident des plus fâcheux qui ne peut contribuer qu'à fausser les idées. La souveraineté appartient à la Nation, disent les constitutions en des termes divers, et cette souveraineté, précise la Constitution de 1793, est une et indivisible, ce qui signifie que c'est le corps entier de ces électeurs qui a l'exercice de la souveraineté et non pas divisément les membres des circonscriptions électorales établies. Ainsi, doit-on admettre que les représentants « ne tiennent pas leurs pouvoirs en droit du collège qui les a élus, mais de la Nation toute entière (2) ». Le Président de la République ne tient pas ses pouvoirs du congrès, mais de la Nation qui a exercé ses droits par l'intermédiaire de ses sénateurs et députés. Sitôt que le Président est nommé, l'intermédiaire disparaît pour laisser celui-ci face à face avec le pays.

Donc, le Président de la République auquel la Constitution confie l'exercice du droit de dissolution exerce ce droit

(1) *Moniteur Universel* du 8 août 1840.

(2) M. ESMEIN : *Élément de droit constitutionnel*, p. 185. Du même auteur : *De la délégation du pouvoir législatif*, article paru dans la *Revue politique et parlementaire*, 1^{er} août 1894.

non pas au nom de la Chambre qui le nomme, mais au nom de la Nation de qui seule il tient ses pouvoirs. Inspiré d'ailleurs par un corps de ministres responsables il pourra difficilement abuser d'un droit que nous avons reconnu indispensable.

CHAPITRE III

Peut-on dissoudre le Sénat ?

Conséquence de la non dissolution du Sénat français

Actuellement, la plupart des pays où fonctionne le gouvernement représentatif ont admis le principe des deux Chambres.

Si l'on met à part les gouvernements fédératifs où l'une des deux Chambres a un caractère tout à fait spécial que nous n'avons pas à examiner ici, on peut dire que d'une façon générale une première Chambre existe qui est élue par tous les citoyens ayant le droit de suffrage, et que la seconde Chambre comprend des membres choisis directement par le chef de l'exécutif ou bien désigné par un système d'élection à plusieurs degrés. Cette seconde Chambre porte le nom de Chambre haute ou Sénat.

D'une façon générale, les Chambres hautes, dans les États non fédératifs, sont un rempart contre la démocratie que représente souvent la Chambre basse, c'est une précaution contre « la souveraineté pure et absolue du nombre ⁽¹⁾ ».

(1) Cf. M. DE BROGLIE, Discours à l'Assemblée nationale du 21 février 1873 (*Officiel*, février, p. 1288).

Mais il pourra arriver que cette Chambre haute dépasse son but, qu'elle jette de parti pris et sans cause des *impedimenta* dans toutes les entreprises et dans toutes les résolutions de la Chambre basse ou Chambre populaire. Il pourra arriver qu'au lieu d'être un rempart contre les révolutions, la Chambre haute oppose son inertie aux réformes demandées et utiles, qu'elle lasse le pays électoral, et qu'elle donne lieu aux troubles et aux révolutions qu'elle a mission d'empêcher. Quel remède a-t-on imaginé contre ces situations graves? *A priori*, il semble que la solution la plus naturelle des conflits nés par la seule faute de la Chambre haute soit la dissolution de cette assemblée par l'exécutif.

C'est ainsi que l'a compris la Constitution belge de 1831⁽¹⁾. Art. 55... « En cas de dissolution le Sénat est renouvelé intégralement ».

Voici les raisons qu'un orateur du Congrès belge donnait à cette disposition : « Un Sénat à l'abri de la dissolution et des fournées serait un corps tout-puissant, maître de la royauté et de la deuxième Chambre. Dans l'hypothèse d'un Sénat, il n'y a que deux systèmes possibles, celui qui fait

(1) En Espagne le pouvoir législatif est partagé entre deux assemblées dont les pouvoirs sont égaux (art. 18 et 19 de la Constitution du 30 juin 1876) : 1^o la Chambre des députés qui est élue par le suffrage universel depuis la loi du 26 juin 1890 et qui peut être dissoute par le Roi ; 2^o le Sénat qui se compose de sénateurs de droit, de sénateurs nommés à vie par la Couronne et de sénateurs élus par les corporations de l'État et les plus forts imposés dans la forme que détermine la loi électorale. La portion élective de ce Sénat peut être dissoute dans les mêmes conditions que la Chambre des députés.

élire la première Chambre par le chef de l'État, sans limitation de nombre, et celui qui la fait élire par le peuple en la rendant dissoluble. L'idée fondamentale dont il fait partie est celle-ci : Il n'y a dans l'État qu'un pouvoir politique permanent, c'est la royauté héréditaire et inviolable. Il est de l'intérêt du pays que les autres pouvoirs puissent se modifier et ne s'immobilisent jamais.

Si vous permettez au Sénat d'exister pendant six années hors de toute atteinte, ce corps sera maître de la Royauté et de la deuxième Chambre. Un exemple expliquera ma pensée : la deuxième Chambre se déclare contre la première, pour le ministère. Le Roi dissout la deuxième Chambre, la nouvelle se prononce également contre les ministres : Cette volonté doit être un arrêt suprême, elle ne le sera pas, car le ministère peut se maintenir malgré le pays en s'appuyant sur la première Chambre qui lui est favorable et qui est indissoluble. Tout ce qu'on peut dire pour établir la nécessité de dissoudre la deuxième Chambre s'applique à la première. Je ne pense pas que la mesure doive dans tous les cas être commune aux deux Chambres, c'est au prince à décider si les circonstances exigent la dissolution de l'une et de l'autre Chambre à la fois ou la dissolution de l'une et le maintien de l'autre. Si la double dissolution était toujours nécessaire, la mesure pourrait présenter des inconvénients, produire quelquefois une commotion trop violente et entraîner les deux Chambres dans un mouvement difficile à maîtriser.

« Le système des fournées étant rejeté, j'adopterai le seul

remède qui nous reste pour déplacer les majorités, la dissolution (1) ».

En Angleterre, la Chambre haute ou Chambre des lords est indissoluble : il semble donc qu'elle puisse indéfiniment, si elle le veut, lutter contre l'exécutif et contre la Chambre des communes et entraver la marche des affaires. Cela eût peut-être été possible si d'abord la Chambre des communes n'avait conquis une prédominance à l'abri de toute atteinte, et si d'autre part les usages constitutionnels de l'Angleterre ne donnaient à l'exécutif le pouvoir de changer la majorité dans la Chambre des lords.

Le premier événement, celui de la prédominance de la Chambre des communes sera examiné par nous dans un chapitre postérieur ou nous traiterons spécialement du droit de dissolution en Angleterre et nous ne réservons ici que l'étude de ce moyen constitutionnel qui permet d'éviter en Angleterre les inconvénients de la non-dissolution de la Chambre des lords.

Ce moyen constitutionnel est appelé par Bagehot « la soupape de sûreté (2) ».

Voici en quoi il consiste :

Le pouvoir exécutif qui, en Angleterre est l'émanation de la majorité de la Chambre des communes et par consé-

(1) Discours de M. NOTHOMB, au Congrès belge de 1830, séance du 17 décembre 1830 : HUYTTENS, *Discussions au Congrès national de Belgique*, t. III, p. 533.

(2) Cf. W. BAGEHOT, *La Constitution anglaise*, traduction GAULHIAC, p. 326.

quent qui représente la majorité du pays électoral, peut créer de nouveaux pairs et déplacer ainsi la majorité dans la Chambre des lords. Il peut dire aux lords : « Si vous n'usez pas de votre pouvoir comme nous l'entendons, si vous faites une opposition trop prolongée aux volontés des communes, nous vous privons de vos droits et nous détruisons toute votre influence en introduisant chez vous des hommes que nous choisirons et qui feront ce que nous voudrons ».

Comme le fait remarquer W. Bagehot « cette soupape de sûreté est extrêmement commode, elle permet à la volonté populaire que l'exécutif est chargé d'exprimer, puisqu'il est nommé par elle, de porter dans l'enceinte du domaine constitutionnel, les aspirations et les visées que l'un des corps politiques refuse d'accepter, elle offre une libre sortie à des sentiments qui, comprimés, seraient dangereux et pourraient mettre la Constitution en pièces comme il est arrivé souvent en d'autres pays ou l'explosion de l'esprit populaire a détruit les gouvernements ⁽¹⁾ ».

En France, ni la Constitution de 1875, ni la revision constitutionnelle de 1884 n'ont admis ni le système belge de 1831, ni l'usage constitutionnel de l'Angleterre. Le Sénat est indissoluble ⁽²⁾.

(1) W. BAGEHOT, *op. cit.*, p. 326.

(2) Cependant une proposition avait été présentée à l'Assemblée nationale de 1875, pour égaliser au point de vue de la dissolution la condition des deux Chambres : M. RAUDOT avait produit un amendement ainsi conçu : « Le Président de la République peut, sur l'avis conforme de la

Nous allons exposer ici les différences qui existent entre le Sénat français et la Chambre des lords d'Angleterre et qui expliquent comment se comprend en Angleterre la non-dissolution de la Chambre haute.

La Chambre des lords anglais n'est plus guère qu'une

Chambre des députés, dissoudre le Sénat. Dans ce cas les sénateurs nouveaux sont élus dans le délai de trois mois ». Voici en quels termes M. RAUDOT appuyait sa proposition qui, d'ailleurs ne reçut aucun accueil. « Mon amendement a été accueilli par des rires. On pourrait supposer, on suppose apparemment que j'ai voulu faire une plaisanterie (Oui ! oui ! à gauche). Ce n'est pas du tout ce que j'ai voulu faire, c'est au contraire quelque chose de sérieux.

Vous avez prévu le cas, Messieurs, où la Chambre des députés pourrait devenir dangereuse et où il faudrait qu'elle fût dissoute et renvoyée devant les électeurs, devant la France.

Eh bien ! je prétends que votre Sénat tel que vous l'avez organisé peut être aussi dangereux que la Chambre des députés et qu'il faut par conséquent prendre des précautions nécessaires.

Messieurs, soixante-quinze membres seront nommés sénateurs par cette assemblée. Quel est celui d'entre vous qui pourrait prévoir la composition de ces soixante-quinze personnes en présence de l'irritation profonde qui existe entre les membres de cette assemblée..... Je vois dès le commencement de cette discussion une irritation profonde, et j'ai peur que cette irritation ne soit faite par le groupe le plus considérable de cette assemblée qui sera maître peut-être de l'assemblée par l'abstention systématique d'autres groupes.

Et vous croyez que je suis rassuré sur la confection de cette partie du Sénat ? Non, non.

Quant aux 225 membres qui seront nommés par les départements, par qui seront-ils élus ? En immense majorité par des électeurs sortis des campagnes et surtout des petites communes. Eh bien, Messieurs, j'admire comment des gens qui nous font voter avec tant de précipitation par la crainte

faible digue contre les entreprises de la Chambre populaire et de l'exécutif.

Si un Cabinet agréé par les communes ne plaît pas aux lords, ceux-ci peuvent lui infliger des votes de défiance,

de l'Empire ne voient pas que l'Empire a le nombre, la majorité pour lui dans cette catégorie d'électeurs.

Voix à gauche : Mais non ! jamais !

M. RAUDOT. On dit bien souvent en France : jamais, et ce jamais se change souvent en réalité..... Quand on a voulu organiser le Sénat, permettez-moi de rappeler ce qui s'est passé. On ne parlait d'abord que d'organiser les pouvoirs du Maréchal de Mac-Mahon, Président de la République : il fallait venir à son aide, assurer ses pouvoirs et les contenir. Dès qu'on a porté cette question à la tribune, au lieu de s'occuper du Maréchal, on s'est occupé de sa succession, singulière manière de fortifier ses pouvoirs ; son pouvoir exécutif est devenu un pouvoir exécuté.

Je sais très bien qu'on a fait de très grands compliments à M. le Maréchal, Président de la République ; mais permettez-moi de vous dire que tout cela m'a fait absolument l'effet d'une oraison funèbre prononcée en présence d'un vivant et sur un vivant.

Les précédents ne me rassurent en aucune manière ; M. le Maréchal, il ne faut pas se le dissimuler, n'a pas été grandi depuis le commencement de cette discussion. Le pouvoir que je veux lui accorder conjointement avec la Chambre des députés peut le relever. Il sera entre les deux Chambres, toutes deux élues du suffrage universel, soit directement, soit indirectement. Il aura la faculté de se porter là où sera le danger, et, en définitif, de prononcer la dissolution du Sénat, si le Sénat ne remplit pas ses fonctions comme il doit les remplir, et trompe les espérances de la loi.

Le Président de la République aura alors une position supérieure. Vous ferez quelque chose qui pourra rassurer le pays. Mais si vous ne faites rien, et si vous créez un Sénat qui soit pour une grande partie inamovible et pour l'autre inébranlable pendant plusieurs années, vous ferez une organisation qui n'aura pour résultat que l'anarchie et peut-être la nécessité d'un coup d'État..... »

mais là se bornent leur pouvoir, le Cabinet subsiste malgré les lords et se contente de l'appui de la Chambre populaire.

Ils peuvent aussi opposer leur *veto* aux bills proposés par les ministres et acceptés par les communes, mais leur *veto* n'est que conditionnel et quand ils s'opposent à une mesure c'est à peu près comme s'ils disaient : nous rejetons ce bill une fois, deux fois, trois fois même, mais si vous persistez à nous l'envoyer, nous finirons par l'accepter parce que nous savons que l'exécutif peut déplacer notre majorité.

En France, si un ministère choisi par le Président de la République et accepté par la Chambre des députés ne plaît pas au Sénat, celui-ci peut lui voter des ordres du jour de défiance, le ministère la plupart du temps, se souciera peu de ces votes et subsistera avec l'appui de la Chambre, mais le Sénat ne se déclarera pas vaincu comme la Chambre des lords anglais, et il refusera de voter les projets de loi que le ministère lui enverra après le vote des Chambres, il paralysera la marche des affaires, il opposera la force d'inertie aux entreprises des députés et des ministres, et comme il est indissoluble, les ministres seront obligés d'abandonner leurs portefeuilles (1).

La Constitution de 1875 a même donné au Sénat français une force plus grande encore en exigeant son adhésion

(1) Sur la nécessité de dissoudre le Sénat : consulter A. SAINT-GIRONS, *Manuel de droit constitutionnel*, 2^e édition, p. 650.

pour que le Président de la République puisse prononcer la dissolution de la Chambre des députés, de telle sorte que si un conflit s'élève entre le pouvoir exécutif et la Chambre, le Sénat peut se ranger du côté de l'exécutif et renvoyer les députés devant leurs électeurs.

Voici comment sont appréciés les droits du Sénat par MM. Victor Chauffour et Carré : « La Constitution de 1875, à la différence de toutes les Constitutions républicaines antérieures, admet ce droit de dissolution, mais sous une forme toute nouvelle qui n'a pas été assez remarquée et qui en fait peut-être le trait le plus saillant de nos institutions actuelles. En effet, tandis que, sous la monarchie constitutionnelle, le droit de dissolution était un attribut essentiel et exclusif du pouvoir royal, la Constitution de 1875 ne permet au Président de la République de l'exercer que sur l'avis conforme du Sénat. Et d'un autre côté, tandis que la Constitution presque en toute matière reconnaît aux deux Chambres des pouvoirs égaux et identiques, la Chambre des députés seule peut être dissoute, le Sénat ne le peut pas.

Il nous a paru que cette organisation du droit de dissolution a une importance capitale, notamment en ce qui concerne la détermination exacte et précise des droits respectifs des deux Chambres. Quand, en effet, le Parlement se compose de deux Chambres, il ne suffit pas de dire que c'est le Parlement qui imprime et impose sa direction au Pouvoir exécutif. Les textes ont beau mettre les deux Chambres sur le même plan, leur donner les mêmes pou-

voirs d'initiative et de vote, leur reconnaître les mêmes droits de contrôle; il est dans la force des choses que le pouvoir de direction appartienne, en réalité, à l'une des Chambres. Et la Chambre à laquelle appartient ce pouvoir prépondérant, c'est la Chambre des députés : il suffisait, en effet, de constater que, issue de l'élection, elle représentait ou était censée représenter la volonté nationale en face de la Chambre des pairs nommée par le Roi. Par la même raison, la Chambre revendiquait en droit et faisait toujours prévaloir en fait son droit prépondérant dans le vote des lois de finances. Si les mêmes solutions s'imposent, selon nous, sous l'empire de la Constitution de 1875, il est certain que le même argument ne les justifie plus avec une égale autorité. Le Sénat actuel, en effet, est aussi indépendant du Pouvoir exécutif que la Chambre elle-même, et presque autant que celui-ci, il peut se considérer comme le représentant et comme l'organe de la volonté nationale. C'est la principale raison qu'ont toujours invoquée ceux qui s'appellent les défenseurs des droits du Sénat. Mais ils ont oublié que, d'après la Constitution, non seulement le Sénat ne peut être frappé de dissolution, mais que son esprit ne peut pas même être modifié, comme il pouvait l'être sous la Restauration par l'adjonction de nouveaux membres. Si donc, un conflit s'élevait entre le Sénat et le Pouvoir exécutif, alors même que celui-ci serait appuyé par la Chambre des députés; le conflit serait constitutionnellement insoluble. Au contraire, si un conflit éclate entre le Pouvoir exécutif et la Chambre, et si le

Sénat se range du côté du Pouvoir exécutif, ce conflit trouvera sa solution légale et relativement facile, dans l'exercice du droit de dissolution, dans l'appel à la nation (1) ».

(1) BÉQUET, *Répertoire de droit administratif*, v^o *Chambres*.

CHAPITRE IV

Du sort des projets de loi en cas de dissolution

La dissolution de l'une des deux Chambres ou des deux Chambres — dans le cas où, comme en Belgique, les deux Chambres peuvent être dissoutes — peut surprendre les projets de loi en trois situations différentes :

1° Les projets de loi présentés avant la dissolution peuvent n'avoir fait l'objet d'aucun travail préparatoire.

2° Les projets de loi peuvent avoir été votés par une assemblée et non par l'autre.

3° Les lois peuvent avoir été votées par les deux Chambres, mais n'avoir pas été sanctionnées, ni promulguées avant la dissolution.

La question de savoir quel est le sort des projets de loi en cas de dissolution s'est nécessairement posée dans tous les pays qui admettent pour l'exécutif le droit de dissoudre les assemblées représentatives, mais n'a été résolue législativement qu'en Belgique par une loi du 1^{er} juillet 1893⁽¹⁾.

(1) En France, cette question a été visée par les règlements de la Chambre et du Sénat.

Trois systèmes sont en présence :

D'abord, une théorie absolue repose sur ce que la loi doit être l'expression de la volonté nationale exprimée simultanément par les divers facteurs du pouvoir législatif : les deux Chambres et troisièmement le roi, dans les pays qui admettent le droit de sanction du chef de l'État ⁽¹⁾.

(1) Le droit de sanction existe, en principe, en Angleterre; mais il a été « relégué dans le musée des antiquités constitutionnelles ». La reine Anne en fit usage pour la dernière fois en 1707, à propos d'un projet de loi concernant la milice d'Écosse, mais avant cette époque, la sanction était souvent refusée, et l'on cite la reine Élisabeth comme ayant en un seul jour rejeté 48 bills sur 91 votés en une session (Voir, ED. FISCHER, *La Constitution d'Angleterre*, trad. CH. VOGEL, livre V, ch. x, § 2, p. 389. — A. SAINT-GIRONS, *Essai sur la séparation des pouvoirs*, p. 344. — Voir aussi, M. ESMEIN, *Éléments de droit constitutionnel*, p. 119).

En Belgique, le roi est considéré comme un des trois éléments du Pouvoir législatif, et le droit de sanction lui a été accordé par la Constitution de 1831, art. 26 et art. 69 (Voir, THONISSEN, *La Constitution belge annotée*, pp. 114, 223 et suiv. — Voir aussi, pour les rapports et discours au Congrès national sur la nécessité de la sanction royale, HUYTENS, *Discussion du Congrès national de Belgique*, t. II).

Ce droit de sanction est encore reconnu par la Constitution de l'Espagne (art. 51), de l'Italie (art. 7), du Portugal (art. 57 et suiv.), etc. (Voir DARESTE, *Les Constitutions modernes*).

Aux États-Unis d'Amérique, la sanction du chef de l'État consiste dans le droit pour le Président de pouvoir renvoyer à une nouvelle délibération des Chambres tout bill qui ne lui plaît pas : le bill ainsi frappé du *veto* présidentiel ne peut plus passer d'une façon définitive que s'il réunit une majorité des deux tiers des voix dans chacune d'elle.

En France, la sanction royale admise par la Constitution de 1791 souleva les protestations de l'opinion publique qui, en réalité, ne se rendit amais bien compte de la nature de ce droit.

Cette première théorie conclut qu'en cas de dissolution des deux Chambres ou de l'une des deux tout, absolument tout, est à recommencer (1).

Les partisans de cette première théorie abusent évidemment des termes employés par la Constitution pour définir la loi : « Le pouvoir législatif, dit la Constitution du 25-28 février 1875, art. 1, s'exerce par deux assemblées : la Chambre des députés et le Sénat ». « Le pouvoir législatif, dit la Constitution belge de 1831 s'exerce *collectivement* par le Roi, la Chambre des représentants et le Sénat ». La théorie concomitante des trois pouvoirs est donc une exagération de la Constitution.

Une Chambre doit être considérée comme représentant la volonté nationale, tant qu'un arrêté de l'exécutif n'a pas

La Restauration la rétablit néanmoins dans la Charte de 1814, art. 22 ; supprimée par la République de 1848, la sanction du chef de l'État reparaît avec la Constitution de 1852. Lors de la discussion des lois constitutionnelles de 1875, une proposition avait été faite d'introduire en France le *veto* à l'américaine. Mais la Commission de l'Assemblée nationale comprit d'accord avec le Gouvernement que le système des États-Unis n'aurait aucun succès dans un régime parlementaire, et tomberait forcément en désuétude comme la sanction du roi d'Angleterre, et l'on se contenta de cette sorte de *veto* métigé et bien inutile que contient la Constitution de 1875, et qui n'est que la répétition de l'art. 58 de la Constitution de 1848. « Dans le délai fixé pour la promulgation, le Président de la République peut, par un message motivé, demander aux deux Chambres une nouvelle délibération qui ne peut être refusée », art. 7 de la loi du 16 juillet 1875.

(1) Cf. Discours de MM. BEGEREM et NOTHOMB, à la Chambre des représentants belges : séance du 9 juin 1893, *Annales parlementaires*, 1893, p. 1637.

prononcé sa dissolution et tout le travail qu'elle a fait avant sa dissolution doit être considéré comme valable et définitif.

Naturellement on pourra répondre : l'on dissout une Chambre parce qu'elle ne représente plus la Nation et que, par conséquent, le travail qu'elle a fait quelque temps avant sa dissolution doit être non avenu parce qu'il ne correspond pas à la volonté nationale : mais alors où s'arrêterait-on ? Jusqu'où ferait-on remonter la période suspecte ? On voit qu'il est impossible de s'engager dans cette voie ⁽¹⁾.

Doit-on cependant admettre cette seconde théorie, non moins absolue, qui soutient que le Pouvoir législatif doit être considéré comme permanent, et que le travail complet ou incomplet, définitif ou préparatoire, accompli par les deux Chambres ou par l'une d'elles demeure acquis et conserve ses effets malgré la dissolution.

En admettant comme valable tout travail préparatoire ou définitif, complet ou incomplet, on tombe dans une autre exagération. Les travaux des commissions, les discours des partisans ou des adversaires des projets soumis aux Chambres, peuvent ne pas correspondre à l'expression présumée de la volonté nationale, et l'on ne doit admettre cette volonté nationale comme définitivement interprétée qu'au moment seulement où la majorité de l'Assemblée s'est prononcée par son vote pour ou contre de la mesure proposée.

Aussi nous croyons pouvoir adopter une troisième théorie

(1) Cf. Rapport de M. JULES GODIN au Sénat, *J. O.* du 5 janvier 1895, *Annexes*, n° 5.

qui cherche le juste milieu entre les deux précédentes :

Elle repousse comme non avenu tout examen préparatoire à la loi faite dans les sections ou commissions, mais maintient le vote émis avant la dissolution par les deux Chambres ou par une seule de telle sorte qu'il ne reste plus au Chef de l'État qu'à sanctionner, ou à la seconde Chambre qu'à voter.

La première théorie fut soutenue en France dans la séance du Sénat du 26 novembre 1877 par M. Caillaux. Voici dans quelles circonstances. M. Léon Say avait demandé à la Commission des finances quelle suite elle entendait donner au projet de loi adopté par la Chambre des députés, dissoute le 25 juin 1877, et relatif à l'abolition de l'impôt sur le savon : M. Caillaux soutint alors que tout était à refaire et que le Sénat ne pouvait délibérer sur un *projet* voté par une Chambre qui avait disparu.

« Si le Sénat, dit-il, pouvait aujourd'hui délibérer sur le projet de loi portant suppression de l'impôt sur les savons qui est un projet de loi de finances, il en faudrait conclure que M. le Président de la République pourrait ensuite promulguer une loi votée par le Sénat et par l'ancienne Chambre des députés alors qu'une autre Chambre l'a remplacée. Je prétends que cette manière d'agir serait tout à fait inconstitutionnelle. Une loi ne peut être promulguée qu'après l'avis favorable du pouvoir législatif qui se compose des deux Chambres existant ensemble et non pas du Sénat et d'une Chambre qui n'existe plus..... Tous les votes exprimés par l'ancienne Chambre et qui, n'ayant

pas été suivis d'un vote conforme du Sénat n'ont pas donné lieu à la promulgation d'une loi, ont aujourd'hui disparu et en ce qui concerne particulièrement le projet de loi portant suppression de l'impôt sur les savons il ne peut être discuté par le Sénat parce qu'il ne pourrait être converti en loi sans un vote de la nouvelle Chambre des députés; et parce que comme loi de finances, le Sénat n'en peut délibérer avant la Chambre des députés⁽¹⁾ ».

Le système de M. Caillaux ne fut pas admis : le Sénat, suivant l'avis de son président M. d'Audiffret Pasquier, ne voulut pas se dessaisir du projet de loi sur la suppression de l'impôt sur les savons à moins que le Gouvernement ne retirât ce *projet*.

La question était tranchée en ce qui concernait les projets. Mais *quid* des *propositions* d'initiative parlementaire? Le Sénat en ce qui concerne les propositions, décida dans sa séance du 7 novembre 1877, que par le fait de la dissolution il était dessaisi des propositions émanées de l'ancienne Chambre⁽²⁾.

Le Sénat français avait donc admis un système mixte concernant tous les projets du Gouvernement, mais rejetant les propositions des membres de l'ancienne Chambre. Distinction évidemment critiquable et critiquée d'ailleurs mais un peu tard, par M. Bozérien, dans la séance du Sénat du 28 octobre 1881 : « Est-ce qu'en principe l'ini-

(1) *Officiel* du 27 novembre 1877.

(2) *Officiel* du 8 novembre 1877.

tiative parlementaire n'est pas aussi respectable, aussi efficace, aussi énergique que l'initiative gouvernementale? Lorsque la Chambre des députés s'est appropriée la proposition de l'un de ses membres. Qu'est-ce qui vous est transmis? Ce n'est plus l'œuvre individuelle de tel ou tel député : C'est l'œuvre collective de la Chambre. La proposition s'est transformée (1) ».

Cependant, cette jurisprudence s'est modifiée, et le Sénat français n'a pas voulu conserver complètement cette différence entre les projets du Gouvernement et les propositions d'initiative parlementaire.

En 1881, après les élections générales, la question devait naturellement revenir à l'ordre du jour. L'opinion du Sénat s'était un peu modifiée, ainsi qu'on peut sans rendre compte en parcourant la discussion très sérieuse qui fut entamée le 28 octobre 1881, et on décida que le Sénat maintiendrait son ancienne jurisprudence en ce qui concerne les projets de loi, mais quant aux propositions d'initiative parlementaire, une distinction fut faite : celles qui avaient été l'objet d'un rapport déposé seraient définitivement retenues, celles, au contraire, simplement transmises ou soumises à l'étude d'une commission seraient considérées comme caduques.

Cette jurisprudence fut adoptée de nouveau en 1885 et sans discussion. Mais en 1883, la discussion fut reprise, et un orateur du Sénat, M. Delsol voulait revenir à la thèse

(1) *Officiel* du 29 octobre 1881.

soutenue en 1877 par M. Caillaud, et prétendre que les votes émis sur les lois de crédit devaient être caducs, comme ceux émis sur les propositions d'initiative. Mais le Sénat n'admit point cette théorie, et même il étendit la jurisprudence créée en 1881 pour les propositions rapportées à une proposition qui n'avait même pas été renvoyée à une commission ⁽¹⁾ ». Il y avait donc en 1889 au Sénat une tendance bien accusée à effacer la distinction entre les propositions non rapportées et celles à l'état de rapport.

De son côté, la Chambre avait demandé, dès 1879, que ses votes conservassent leur force et leur valeur même après sa disparition par dissolution ou par renouvellement intégral et après quelques tâtonnements elle votait, le 22 juillet 1893, la résolution suivante : « Les propositions de loi qui auront été définitivement adoptées par une législature, mais dont le Sénat se sera considéré comme dessaisi par suite du renouvellement intégral ou de la dissolution se-

(1) Il s'agissait d'une proposition d'initiative parlementaire qui concernait les rapports des agents des chemins de fer avec les compagnies. Voici en quels termes M. le Président Le Royer proposa de résoudre la question : « Toutefois, je dois ajouter que parmi les propositions d'initiative parlementaire émanant de l'ancienne Chambre, il y en a une qui concerne les rapports des agents des chemins de fer avec les compagnies.

Cette proposition, bien qu'elle ne soit pas à l'état de rapport, pourrait, je crois, être assimilée à celle qui sont l'objet d'un rapport, car elle a été adoptée avec modifications par le Sénat, à la suite d'un premier vote de la Chambre ; elle est retournée à la Chambre et le Sénat en est de nouveau saisi. Si le Sénat ne s'y oppose pas, elle sera renvoyée à la commission ».

ront de nouveau transmises au président du Sénat par le président de la Chambre si la demande en est faite par 40 membres ».

Le Sénat voulut alors se mettre d'accord avec les désirs de la Chambre et dans la séance du 10 décembre 1894, il adopta une proposition de résolution présentée par M. Demole en vertu de laquelle aucune différence ne devait plus désormais être faite entre les propositions d'initiative parlementaire. Le règlement du Sénat se trouvait être ainsi modifié : au paragraphe 1^{er} de l'art. 128 ainsi conçu : « Les propositions de lois émanées de l'initiative parlementaire votée par la Chambre des députés et transmises au président du Sénat sont examinées conformément aux règles suivies pour les projets présentés par le Gouvernement » on ajoutait : « et les sénateurs demeurent saisis même après le renouvellement intégral de la Chambre des députés ». Ce qui s'applique également au cas de dissolution (1).

En Belgique comme en France cette question fut longtemps discutée et on ne la trancha législativement qu'en 1873 :

La Chambre belge avait été dissoute en 1892, et lorsque la nouvelle Chambre avait été amenée à examiner la situation des travaux non terminés avant les élections générales, le greffier en chef de la présidence de la Chambre des représentants Belges avait adressé au secrétaire général

(1) *Officiel* du 11 décembre 1894.

de la Chambre des députés française une demande de renseignements. Dans une note assez longue, le secrétaire général français avait indiqué à son collègue Belge la distinction encore maintenue par le Sénat entre les projets les propositions rapportées, et les propositions non rapportées ⁽¹⁾. Mais le Parlement belge n'admit pas cette distinction arbitraire et il vota la loi suivante :

Art. I. En cas de dissolution des deux Chambres, les projets de loi qui n'ont été adoptés ni par l'une ni par l'autre Chambre dissoute, sont considérés comme non venus. Chacune des nouvelles Chambres est saisie, sans nouveau renvoi, des projets de loi qui ont été adoptés par l'autre Chambre antérieurement à la dissolution et qu'elle n'a ni adoptés ni rejetés.

Art. II. En cas de dissolution de l'une des Chambres, les projets de loi qui ont été présentés à la Chambre dissoute et n'ont pas été adoptés par elle, seront considérés comme non venus; la nouvelle Chambre est saisie, sans nouveau renvoi, des projets de loi qui ont été adoptés par l'autre Chambre antérieurement à la dissolution; l'autre Chambre reste saisie des projets de loi qui ont été adoptés par la Chambre dissoute.

Art. III. La présente loi aura effet rétroactif ⁽²⁾.

(1) Voir PIERRE, *Traité de droit politique et parlementaire*, p. 728.

(2) *Pasinomie*, 1893, page 206.

CHAPITRE V

**Une Chambre peut-elle être dissoute avant même
que d'avoir été réunie ?**

Avant la première Révolution d'Angleterre, les rois pronçaient souvent la dissolution des parlements qu'ils avaient convoqués avant même que ces parlements ne fussent entrés en session. Cette procédure avait soulevé de vives protestations de la part des membres convoqués et de la part des citoyens de Londres, et nous verrons que le roi Charles I^{er} avait statué que dorénavant un parlement ne pourrait plus être dissous qu'après un délai minimum de 50 jours écoulés depuis sa convocation ⁽¹⁾. Les successeurs de Charles I^{er}, toujours respectueux des usages constitutionnels, n'enfreignirent jamais plus cette règle.

En France, le seul cas d'une Chambre dissoute avant l'ouverture de ses travaux date de 1830 à la suite d'une adresse de la Chambre en réponse au discours du trône ⁽²⁾.

Le roi pronça la dissolution le 16 mai et convoqua les collèges électoraux pour les 23 juin et 3 juillet. La plupart

(1) V. *infra*, III^e partie, ch. I.

(2) V. *infra*, III^e partie, ch. III.

des membres de l'ancienne Chambre opposés à la politique du ministère de Polignac furent réélus.

Le pays avait ainsi donné raison à l'attitude de la Chambre de janvier-mai 1830. Mais le Roi ne pensa pas l'épreuve suffisamment probante, rendit la presse responsable de la réélection des membres de l'opposition et prononça la dissolution de la Chambre nouvellement élue (1) :

(1) Il est très intéressant à cet égard de connaître les récriminations du ministère de Polignac contre la presse de 1830. Sitôt que le résultat des élections fut connu, le ministère de Polignac adressa au Roi un long rapport duquel nous extrayons le passage suivant :

« Une licence qui a franchi toutes les bornes n'a respecté, en effet, même dans les occasions les plus solennelles, ni les volontés expresses du Roi, ni les paroles descendues du haut du trône. Les unes ont été méconnues et dénaturées, les autres ont été l'objet de perfides commentaires ou d'amères dérisions. C'est ainsi que le dernier acte de la puissance royale, la proclamation a été discréditée dans le public avant même d'être connue des électeurs.

Ce n'est pas tout, la presse ne tend pas moins qu'à subjuguer la souveraineté et à envahir les pouvoirs de l'État, organe prétendu de l'opinion publique, elle aspire à diriger les débats des deux Chambres et il est incontestable qu'elle y apporte le poids d'une influence non moins fâcheuse que décisive. Cette domination a pris surtout depuis deux ou trois ans dans la Chambre des députés un caractère manifeste d'opposition et de tyrannie. On a vu dans cet intervalle de temps les journaux poursuivre de leurs insultes et de leurs outrages les membres dont le vote leur paraissait incertain ou suspect. Trop souvent la liberté des délibérations dans cette Chambre a succombé sous les coups redoublés de la presse, on ne peut qualifier en des termes moins sévères la conduite des journaux de l'opposition dans des circonstances plus récentes. Après avoir eux-mêmes provoqué une adresse attentatoire aux prérogatives du trône, ils n'ont pas craint d'exiger en principe la réélection des 221 députés dont elle est l'ouvrage. Et ce-

L'ordonnance royale de dissolution était motivée par les manœuvres qui avaient exercé une influence pernicieuse sur les opérations des collèges électoraux. Elle fut accompagnée d'une ordonnance suspendant la liberté de la presse et d'un troisième acte modifiant le régime électoral.

Ces mesures furent considérées comme attentatoires à la liberté, le peuple de Paris se révolta, le Gouvernement provisoire fut proclamé, et Louis-Philippe vint prendre la place de Charles X.

Quelle était la valeur constitutionnelle de l'acte de Charles X ? L'ordonnance de dissolution prétendait se baser sur l'art. 50 de la Charte ainsi conçu : « Le Roi convoque chaque année les deux Chambres, il les proroge et peut dissoudre celle des députés des départements, mais dans ce cas, il peut en convoquer une nouvelle dans le délai de 3 mois ».

Mais pour qu'une Chambre puisse être dissoute, il faut qu'elle existe légalement et une Chambre n'existe et ne peut délibérer que lorsqu'elle s'est constituée, lorsqu'elle a constaté que chacun de ses membres est muni d'un

pendant notre majorité avait repoussé cette adresse comme offensante, elle avait porté un blâme public, sur le refus de concours qui y était exprimé. Elle avait annoncé sa résolution inébranlable de défendre les droits de la Couronne si ouvertement compromis. Les feuilles périodiques n'en ont pas tenu compte. Elles ont pris au contraire à tâche de renouveler et d'aggraver l'offense. Votre majorité décidera si cette attaque téméraire doit rester plus longtemps impunie..... ».

mandat régulier inattaquable. Rossi dit, avec raison, que jusque-là il y a les éléments d'un corps, mais pas le corps lui-même, il y a des députés et non pas une Chambre ⁽¹⁾. Une dissolution prononcée en ces circonstances ne serait autre chose qu'une annulation des élections ⁽²⁾, et aucune

(1) Rossi, *Cours de droit constitutionnel*, t. IV, leçon 79, p. 46 et suiv.

(2) Les journalistes directement atteints par l'ordonnance sur la presse qui avait accompagné l'ordonnance de dissolution se réunirent le 26 juillet avec la résolution de lutter contre l'ordonnance. Ils consultèrent Dupin aîné, Odillon Barrot, Mauguin, Barthe, Mérilhou, qui leur conseillèrent une protestation immédiate, quarante-quatre écrivains réunis aux bureaux du *National* signèrent une protestation qu'ils chargèrent M. Thiers de rédiger et dans laquelle ils appréciaient l'ordonnance sur la presse et sur la dissolution, et engageaient les députés à la résistance.

« Aujourd'hui donc, des ministres criminels ont violé la légalité, nous sommes dispensés d'obéir. Nous essayerons de publier nos feuilles sans demander l'autorisation qui nous est imposée. Nous ferons nos efforts pour qu'aujourd'hui au moins elles puissent arriver à la France.

« Voilà ce que notre devoir de citoyen nous impose, et nous le remplissons.

« Nous n'avons pas à tracer ses devoirs à la Chambre illégalement dissoute. Mais nous pouvons la supplier, au nom de la France, de s'appuyer sur son droit évident et de résister autant qu'il sera en elle, à la violation des lois. Ce droit est aussi certain que celui sur lequel nous nous appuyons. La Charte dit (art. 50) que le Roi peut dissoudre la Chambre des députés ; mais il faut pour cela qu'elle ait été réunie, constituée en Chambre, qu'elle ait soutenu enfin un système capable de provoquer sa dissolution. Mais, avant la réunion, la constitution de la Chambre, il n'y a que des élections faites. Or, nulle part, la Charte ne dit que le Roi peut casser les élections. Les ordonnances publiées aujourd'hui ne font que casser les élections ; elles sont donc illégales, car elles font une chose que la Charte n'autorise pas. Les députés élus convoqués pour le 3 août, sont donc bien

constitution ni charte ne donne au roi ou au président le droit de prononcer la nullité des opérations des collèges électoraux. Nous croyons même qu'il est nécessaire, pour que le chef de l'État reste dans l'esprit de l'institution du droit de dissolution, que la Chambre ait déjà été appelée à voter sur une grande question.

et dûment élus et convoqués. Leur droit est le même aujourd'hui qu'hier. La France les supplie de ne pas l'oublier. Tout ce qu'ils pourront pour faire prévaloir ce droit, ils le doivent. Le Gouvernement a perdu aujourd'hui le caractère de légalité qui commande l'obéissance. Nous lui résistons pour ce qui nous concerne ; c'est à la France à juger jusqu'où doit s'étendre sa propre résistance ».

CHAPITRE VI

Restriction à apporter au droit de dissolution

Le droit de dissolution, si nécessaire dans les États représentatifs, peut devenir une arme dangereuse entre les mains de chefs d'État peu scrupuleux et peuvent parfois leur servir à faciliter des coups d'État. Aussi, il est nécessaire que les Constitutions parent autant que possible à ces éventualités regrettables.

Plusieurs ordres de précautions peuvent être prises.

D'abord, indépendamment du contreseing du ministre, nécessaire, sous tout gouvernement parlementaire, à tout acte de l'autorité présidentielle ou royale, la Constitution peut imposer d'autres freins au pouvoir du chef de l'État en matière de dissolution.

Ensuite pour que le chef de l'État ne maintienne pas trop longtemps la Chambre en état de dissolution il est nécessaire qu'un délai maximum soit imparti pour la convocation des collèges électoraux aux élections nouvelles.

Enfin la Constitution peut instituer une représentation provisoire pour le cas où, malgré toutes précautions prises,

les Chambres seraient illégalement empêchées de se réunir et d'exercer leur mandat.

En général les Constitutions modernes qui ont reconnu le droit de dissolution, confiantes en la sagesse de leur chef d'État, n'ont imposé d'autres conditions au décret de dissolution que le contreseing habituel du ministre. Mais en France, les auteurs de la Constitution de 1875 sous l'influence de quelques royalistes assez peu enthousiastes du régime républicain établi, et peu confiant en l'homme que les Chambres pourraient placer à la tête de l'État, voulurent limiter son droit en lui imposant l'avis préalable du Sénat⁽¹⁾.

En ce qui concerne le délai maximum qui doit s'écouler entre la dissolution et les élections nouvelles, les Constitutions ont voulu que ce délai soit assez long pour que le pays ait le temps de réfléchir suffisamment et que les passions puissent se calmer si elles sont agitées, mais elles ont voulu aussi qu'il soit assez court pour que les affaires publiques ne restent pas trop longtemps en suspens.

La Charte de 1814 la première, avait fixé à trois mois le délai qui doit s'écouler entre l'ordonnance de dissolution et la convocation de la nouvelle Chambre.

La Constitution belge de 1831, art. 71, établit un délai de quarante jours pour la convocation des électeurs et de deux mois pour la réunion des Chambres⁽²⁾.

La Constitution française de 1875 plus large mais

(1) Loi du 25 févr. 1875, art. 5.

(2) Voir aussi Constitution espagnole du 30 juin 1876, art. 32. « Le

moins précise, se contentait de dire que les collèges électoraux devaient être convoqués pour de nouvelles élections dans le délai de trois mois ⁽¹⁾. La loi fixant simplement le délai de la *convocation* des électeurs, et restant muette en ce qui concerne la réunion des Chambres élues, devait naturellement donner lieu à des malentendus. Et, en effet, lors de la première dissolution qui fut faite sous le régime de cette Constitution, le Maréchal de Mac-Mahon président de la République, ayant renvoyé la Chambre le 25 juin 1877 ne convoqua les collèges que *pour* le 14 octobre 1877 par un décret en date du 21 septembre et ne réunit la Chambre nouvelle que le 12 novembre 1877. Les partisans de Mac-Mahon avaient prétendus que pour satisfaire aux exigences de l'art. 5 de la loi constitutionnelle, il suffisait que le Gouvernement rendit le décret de convocation *avant* le terme de trois mois sauf à fixer la date de la réunion des collèges *au delà* de ce terme. Un comité judiciaire composé de MM. Senard, Allou, Jules Favre, Crémieux, Léon Renault, Herold, Leblond, Mimerel, Émile Durieu, se prononça dans un mémoire contre toutes les interprétations qui tendaient à élargir le délai maximum de trois mois imparti au Gouvernement pour la convocation des collèges électoraux ⁽²⁾. L'opinion de ce

Roi a le droit de la dissoudre (les Cortès) ... Avec l'obligation d'en convoquer et d'en *réunir* d'autres dans les trois mois à dater du jour de la dissolution ».

(1) Loi du 25 févr. 1875, art. 5.

(2) « Si le délai de trois mois après la dissolution, disait le mémoire,

comité fut consignée dans un mémoire et dans une consultation qui furent rendus publics ; elle ne fut pas adoptée par le Cabinet qui était alors aux affaires ; mais l'interprétation du Gouvernement fut condamnée par la Chambre des députés au cours de la vérification des pouvoirs ⁽¹⁾.

Aussi la revision constitutionnelle de 1884, pour parer au retour de pareils événements et pour prévenir les len-

était prescrit seulement pour la convocation des collègues et non pour les élections, le Pouvoir exécutif pourrait légalement convoquer les électeurs dans six mois, dans un an, dans deux ans. Il n'y aurait plus de délai. »

(1) L'opinion de la Chambre a été résumée dans le rapport déposé par M. BRISSON au nom de la commission d'enquête électorale, le 8 mars 1879. Voici comment M. BRISSON s'exprimait sur le sens de l'ancien art. 5 de la loi du 25 février 1875 :

« Le ministère du 17 mai a méconnu les prescriptions de l'art. 5 de la loi constitutionnelle. Quand le § 2 de cet article dispose que les électeurs devront être convoqués pour de nouvelles élections dans le délai de trois mois, il signifie qu'entre la dissolution et le jour du scrutin, il ne pourra s'écouler un plus long intervalle..... Le délai de trois mois est un délai maximum au delà duquel il n'est pas permis de laisser la Nation sans représentants. L'art. 5 a imposé une limite légale à la période durant laquelle le pays pourrait être privé de députés ; si on l'applique à la réunion des électeurs, cette prescription a un sens et une efficacité, puisque, dans les trois mois, une nouvelle Chambre succède à celle qui a été dissoute ; si on l'applique au décret de convocation, elle demeure sans signification et sans vertu, puisque la période électorale peut être illimitée et qu'ainsi l'inter règne parlementaire pourrait être indéfiniment prolongé, ce que la loi veut empêcher. Or, il est de règle d'interpréter les lois dans le sens où elles peuvent être exécutées, et non pas de leur donner l'interprétation qui en ferait une lettre morte. »

« En fait, la dissolution a été prononcée le 25 juin 1877 ; l'élection aurait dû avoir lieu le 25 septembre au plus tard. Elle a été retardée

teurs illégales apportées en 1877 aux élections générales, décida que les collèges électoraux seraient non pas convoqués, mais réunis dans le délai de deux mois au lieu de trois mois, et que de plus la Chambre réélue devrait ouvrir sa session dans les dix jours qui suivraient la clôture des opérations électorales ⁽¹⁾.

Cependant, il est un cas où l'on doit abréger ce délai maximum fixé pour la convocation des collèges électoraux et la réunion de la Chambre nouvellement élue. C'est lorsque le décès du chef de l'État, sa démission ou la vacance normale de son siège surviennent.

Il importe alors que l'exécutif ne reste pas trop longtemps dépourvu de son chef.

La question se simplifie dans le cas d'une monarchie à trône héréditaire, l'héritier présomptif se trouve pourvu de plein droit de ses pouvoirs, par suite du décès de son prédécesseur, mais cependant plusieurs constitutions ne considèrent le nouveau monarque comme régulièrement investi, à l'égard de la nation, que du jour où il a prêté serment devant les Chambres réunies ⁽²⁾.

jusqu'au 14 octobre. Le ministère a inconstitutionnellement prolongé la dictature, inconstitutionnelle déjà, qu'il exerçait sous le couvert de M. le Président de la République. Il a ainsi engagé sa responsabilité. Le ministre de l'intérieur qui a contre-signé le décret de la convocation, et le conseil des ministres, qui l'a approuvé, tombent, suivant nous, sous le coup de l'art. 12, § 2, de la loi du 16 juillet 1875, lequel traite de la mise en accusation des ministres. »

(1) Loi du 14 août 1884, art. 1.

(2) Telle est la législation en Belgique : « Le Roi est majeur à l'âge

Mais c'est surtout dans les États républicains où comme la France le président est élu par les Chambres réunies qu'il importe que la Chambre dissoute soit remplacée au plus vite. Aussi la constitution de 1875 a-t-elle abrégé le délai normal de la convocation : « Dans le cas où par application de l'art. 5 de la loi du 25 février 1875, la Chambre des députés se trouverait dissoute au moment où la Présidence de la République deviendrait vacante, les collèges électoraux seraient immédiatement convoqués et le Sénat se réunirait de plein droit ».

Il faut remarquer que dans la circonstance exceptionnelle prévue par l'art. 5, le Sénat se réunit de plein droit contrairement au droit commun : Et, en effet, au cas de dissolution de la Chambre; le Sénat ne peut pas siéger conformément à l'art. 1, § 2 de la loi du 16 juillet 1875 « ... Les deux Chambres doivent être réunies en session au moins cinq ans chaque année. La session de l'une commence et finit en même temps que celle de l'autre.... ». Mais la loi constitutionnelle, probablement par défiance⁽¹⁾ pour l'exécutif, que détiennent complètement les ministres au cas de vacance du siège présidentiel, a voulu que le Sénat se réunisse sans convocation. On a voulu parer ainsi

de 18 ans accomplis. — Il ne prend possession du trône qu'après avoir solennellement prêté dans le sein des Chambres réunies le serment suivant : « Je jure d'observer la constitution et la loi du peuple belge, de maintenir l'indépendance nationale et l'intégrité du territoire ». Art. 80 de la constitution de 1831.

(1) M. ESMEIN, *Éléments de droit constitutionnel*, p. 490.

à l'éventualité d'un coup d'État en l'absence des Chambres. Mais quel sera alors le rôle du Sénat, devra-t-il prendre lui-même les mesures nécessaires pour assurer la convocation et le fonctionnement des collèges électoraux? Non pas. La loi n'a donné au Sénat aucun pouvoir exécutif dans l'hypothèse que nous examinons, et l'Assemblée nationale de 1875 a même rejeté la proposition de la commission⁽¹⁾ qui précisément tendait à donner au Sénat ce rôle actif dans la conduite des nouvelles élections. « Le Sénat dans le système définitivement adopté ne se réunit alors que pour

(1) Le dernier paragraphe de l'article, dans le projet de la commission, se terminait ainsi : « Dans le cas, etc., le Sénat se réunirait dans le plus bref délai, de plein droit, afin de prendre les mesures nécessaires pour assurer la convocation des collèges électoraux ». M. AMAT, a proposé de modifier la fin du paragraphe de la manière suivante : « Les collèges électoraux seraient aussitôt convoqués, et le Sénat se réunirait de plein droit dans le plus bref délai ». « La pensée de la commission et, je crois, la pensée de tout le monde, a-t-il dit, est que, dans le cas où une vacance se produirait à la Présidence de la République au moment où l'Assemblée serait dissoute, ce qui importerait, ce serait que les électeurs fussent immédiatement convoqués pour l'élection des députés. La commission, en effet, vise ce but, mais tout intérêt se trouve dans la manière dont on doit y atteindre. La commission dit que le Sénat se réunira immédiatement et prendra les mesures nécessaires pour assurer la convocation des électeurs. Mais le Sénat n'est pas une autorité exécutive ; le Sénat ne peut se mettre en relation ni avec les préfets, ni avec les maires pour arriver à convoquer les électeurs. Je crois donc qu'il faut adopter une autre rédaction, et voici celle que j'ai cru devoir proposer : « Dans le cas, etc., les collèges électoraux seraient aussitôt convoqués, et le Sénat se réunirait de plein droit dans le plus bref délai ». La rédaction de la commission contient, il est vrai, ces deux idées : que le Sénat se réunirait immé-

inspecter et contrôler, sa présence a simplement une valeur morale⁽¹⁾ ».

L'Assemblée nationale de 1871 a prévu le cas où les représentants investis du Pouvoir législatif seraient empêchés par la violence de se réunir et d'exercer leur mandat. Plusieurs propositions lui furent présentées en ce sens et furent renvoyées à une commission qui retint la proposition de M. de Treveneuc, et qui la fit examiner et rappor-

diatement, et que les électeurs seraient aussitôt convoqués ; seulement la commission charge le Sénat de prendre les mesures nécessaires pour assurer la convocation des électeurs. Il me semble que c'est là une irrégularité qui va contre le but qu'on se propose, et qu'il faut dire tout d'abord que les électeurs seront immédiatement convoqués. On n'a pas besoin de dire par qui, puisque les lois générales déterminent par qui sont prises les mesures nécessaires. C'est le ministre qui s'adresse aux préfets qui font convoquer les électeurs. Si le ministre devait attendre les délibérations du Sénat, l'élection des députés s'en trouverait retardée. Voilà, Messieurs, les motifs très simples sur lesquels mon amendement est fondé, amendement dont la commission adopte, je crois, sinon tous les termes, du moins l'esprit ». — M. le rapporteur. « La commission adopte l'amendement de M. AMAT. — Cet amendement régularise, en effet, la marche à suivre dans le cas où, par hasard, le Président de la République donnerait sa démission ou viendrait à mourir, lorsque la Chambre des députés se trouverait dissoute. Dans l'un ou l'autre de ces deux cas, le Pouvoir exécutif ne pourrait pas convoquer les électeurs ; aussi acceptons-nous, dans ces mêmes cas, la réunion de droit du Sénat et la convocation des collèges électoraux. Nous adoptons l'amendement de M. AMAT, seulement nous en retranchons les derniers mots, suivant nous, inutiles : « Dans le plus bref délai ». — M. DUFAURE, garde des sceaux, ministre de la Justice. « Le Gouvernement adhère à l'amendement tel que la commission le modifie ». L'amendement a été adopté (Séance du 7 juillet 1875, *J. off.* du 8, p. 5079).

(1) M. ESMEIN, *l. c.*

ter devant l'Assemblée par son rapporteur M. Fournier ⁽¹⁾.

La loi Treveneuc fut votée le 15 février 1872 et en voici les dispositions :

Art. I. — Si l'Assemblée nationale ou celles qui lui succéderont viennent à être illégalement dissoutes ou empêchées de se réunir, les conseils généraux s'assemblent immédiatement, de plein droit, et sans qu'il soit besoin de convocation spéciale au chef lieu de chaque département.

Ils peuvent s'assembler partout ailleurs dans le département si le lieu de leurs séances ne paraît pas offrir des garanties suffisantes pour la liberté de leurs délibérations.

Les conseils ne sont valablement constitués que par la présence de la majorité de leurs membres.

Art. II. — Jusqu'au jour où l'assemblée dont il sera parlé à l'art. III aura fait connaître qu'elle est régulièrement constituée, le Conseil général pourvoiera d'urgence au maintien de la tranquillité publique et de l'ordre légal.

(1) Le rapport de M. FOURNIER justifiait parfaitement l'idée de M. TREVENEUC d'attribuer aux conseils généraux dans des circonstances exceptionnelles une portion du Pouvoir législatif.

« Aux représentants élus librement, disait le rapporteur, appartient le droit exclusif de manifester les volontés de la Nation et bien criminelles seraient les minorités qui, dans un pays de suffrage universel refuseraient de se soumettre à ces décisions souveraines, ou qui ne sauraient tout au moins attendre du temps et de la persuasion le triomphe de leurs idées. Le souvenir de nos révolutions suivies presque aussitôt de réactions violentes leur doit enseigner que la force ne fonde rien de durable, mais si cette leçon n'était pas comprise enfin par elles, qu'elles sachent du moins que nous sommes unanimes pour condamner, au nom du pays, leurs cou-

Art. III. — Une assemblée composée de deux délégués élus par chaque conseil général en comité secret, se réunit dans le lieu où se seront rendus les membres du gouvernement légal et les députés qui auront pu se soustraire à la violence.

L'assemblée des délégués n'est valablement constituée qu'autant que la moitié des départements au moins s'y trouve représentée.

Art. IV. — Cette assemblée est chargée de prendre pour toute la France les mesures urgentes que nécessite le

pables entreprises et pour vouloir désormais mettre obstacle à leurs desseins...

« Il ne suffit pas de prendre toutes les précautions imaginables pour empêcher les Assemblées nationales d'être illégalement dissoutes, violentées, emprisonnées ; il faut admettre l'hypothèse où ces précautions demeureraient insuffisantes et rechercher ce qu'il conviendrait de faire alors, pour permettre au pays tout entier convoqué dans ses commices, de nommer une assemblée nouvelle, souveraine interprète de la volonté générale.....

« Avant de rechercher comment et dans quelle mesure les conseils généraux pourraient ainsi suppléer provisoirement à l'action de l'Assemblée nationale et opposer à l'élément ou au coup d'État une résistance légale, nous ne saurions nous empêcher de signaler cette persistance remarquable de l'opinion publique dans les jours troublés, que tant de fois déjà, depuis plus d'un demi-siècle nous avons traversés, à vouloir rechercher dans une convocation immédiate des conseils généraux une sorte de dernière ressource et une voie suprême du salut. On sent alors, et comme instinctivement, que si la représentation nationale n'existe plus, au-dessous d'elle pourtant, et comme deuxième ligne de défense en quelque sorte, il y a une autre assemblée, recrutée dans les conseils placés hiérarchiquement après le Corps législatif, et qui sont comme lui le produit du suffrage universel, pourrait se constituer ».

maintient de l'ordre et spécialement celles qui ont pour objet de rendre à l'Assemblée nationale la plénitude de son indépendance et l'exercice de ses droits.

Elle pourvoit provisoirement à l'administration générale du pays.

Art. V. — Elle doit se dissoudre aussitôt que l'Assemblée nationale se sera reconstituée par la réunion de la majorité de ses membres sur un point quelconque du territoire.....

Cette loi de 1872 fut la première dérogation au principe que les conseils généraux ne sont pas des assemblées politiques. La seconde dérogation date de 1875, du jour où la loi constitutionnelle donna aux membres des conseils généraux le droit de participer aux élections des sénateurs. Depuis cette époque d'ailleurs, les conseils généraux se sont quelque peu émancipés des règles étroites qui les écartaient de la politique, et bien des fois on les a vu émettre des votes pour ou contre les agissements de quelques ministères.

Mais il est permis de se demander si la loi Treveneuc est encore en vigueur depuis les lois constitutionnelles de 1875. La loi sur l'organisation des pouvoirs publics semble en effet avoir établi la coexistence des deux Chambres, les droits du Président de la République et la responsabilité des ministres tout comme si la loi Treveneuc n'existait pas, de telle sorte que cette loi semble être devenue complètement inutile.

D'ailleurs il faut bien constater que les pouvoirs con-

férés à cette assemblée provisoire par la loi de 1872 sont bien insuffisants : L'art. 4 lui donne bien la charge de prendre toute mesure nécessaire pour rétablir l'ordre, mais doit-on comprendre dans ce texte le pouvoir de légiférer et notamment celui de pouvoir voter des crédits qui peuvent être d'un besoin pressant?

Nous ne le pensons pas.

D'ailleurs la loi du 14 décembre 1879 qui a modifié la législation concernant les crédits extraordinaires ne donne aucun droit à l'assemblée éventuelle des conseils généraux.

DEUXIÈME PARTIE

HISTORIQUE DU DROIT DE DISSOLUTION EN FRANCE

CHAPITRE PREMIER

Le droit de dissolution et les constitutions de la Révolution française

Tributaires des doctrines de Montesquieu et imitateurs fidèles de la *Constitution d'Amérique*, les hommes de 1789 prirent bien garde de s'écarter en quoi que ce soit du principe de la séparation des pouvoirs que Montesquieu ⁽¹⁾ avait cru trouver dans les usages de l'Angleterre, et ils insérèrent l'article suivant dans la déclaration des droits de l'homme et du citoyen. « Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée ni la séparation des pouvoirs déterminée n'a point de constitution ⁽²⁾ ».

(1) MONTESQUIEU, *Esprit des lois*, liv. XI, ch. vi.

(2) Déclaration des droits de l'homme, art. 16.

Mais l'Assemblée constituante eut le grand tort de trop s'attacher aux formules générales de Montesquieu et de ne point considérer la partie pratique de son œuvre : l'analyse si pénétrante du régime anglais ⁽¹⁾; on y avait même professé à diverses reprises un profond dédain pour les institutions britanniques auxquelles on reprochait de n'avoir pas donné aux citoyens la liberté politique promise en France par la déclaration des droits de l'homme, mais seulement de leur avoir assuré par d'excellentes lois criminelles la liberté civile, et on répétait volontiers après Rousseau ⁽²⁾ que le peuple anglais vivait dans l'illusion d'une liberté qu'en réalité il ne possédait pas ⁽³⁾. On croyait pouvoir se passer de l'exemple des nations, on voulait faire un travail absolument neuf et créer de toute pièce un nouveau régime politique. On escomptait même la supériorité de la Constitution française entreprise et faite d'un seul jet sur la Constitution anglaise élaborée par fragments et œuvre de plusieurs siècles. « N'avons-nous pas, disait le 4 septembre 1789, Alexandre de Lameth, le précieux avantage sur l'Angleterre de pouvoir ordonner en même temps toutes les parties de notre Constitution tandis que la sienne a été faite à différentes époques et à diverses reprises? Les Anglais eux-mêmes ont été obligés de composer avec les préjugés et nous n'avons à consulter aujourd'hui

(1) Cf. DUGUIT, *La séparation des pouvoirs et l'Assemblée de 1789*.

(2) ROUSSEAU, *Contrat social*, liv. III, ch. III.

(3) Discours de SALLES, séance du 1^{er} septembre 1789, *Archives parlementaires*, t. VIII, p. 583.

d'hui que les droits et intérêts du peuple. Il suit de là que c'est moins les exemples que les principes qu'il faut consulter⁽¹⁾ ».

Cependant il y avait à l'Assemblée constituante un parti qui se refusait à admettre l'application complète du principe de la séparation des pouvoirs. Ce parti que l'on appelait ironiquement le parti des anglomanes⁽²⁾ comprenait Mounier, Lally-Tollendal, Bergasse et Clermont-Tonnerre parmi les plus éminents. Ils voulaient le pouvoir législatif avec deux Chambres et donnaient au Roi le *veto* illimité et le droit de dissolution. Les *desiderata* de ce parti modéré avaient été exposés par Mounier dans ses *Considérations sur les Gouvernements* et développés à la tribune le 19 août 1789 et jours suivants par de Lally-Tollendal qui concluait ainsi « ... Nous tenons pour principes certains :

« 1° que le Corps législatif doit être composé de trois parties : du Roi, d'un Sénat et des représentants de la Nation ;

« 2° que ce doit être le droit et le devoir du Roi de convoquer le Corps législatif aux époques fixées par la Consti-

(1) Réimpression de l'ancien *Moniteur*, t. I, p. 432. Le 3 septembre 1789, le même député avait dit : « L'on vous a proposé l'exemple de l'Angleterre, que la France l'ait désiré dans un temps cela ne prouve pas sa perfection..... les Anglais ont été obligés de composer avec les préjugés de leur constitution. Au reste il faut moins consulter les exemples que les principes.

(2) Réimpression de l'ancien *Moniteur*, t. I, p. 362 (la note).

tution ; qu'il peut le proroger et même le dissoudre pourvu qu'à l'instant il en convoque un nouveau ;

« 7° que la sanction royale est nécessaire pour la formation de la loi ⁽¹⁾ ».

Le discours de Lally-Tollendal, très long, mais exempt de déclamation, était à vrai dire la profession de foi du parti modéré qui avait une certaine importance dans les premiers temps de la Révolution française. Les quatre députés dont nous avons cité les noms quelques lignes plus haut faisaient partie du Comité de constitution et leur influence au sein de l'Assemblée constituante était d'autant plus grande que les trois autres membres opposants de la commission : Sieyès, l'évêque d'Autun et le Chapelier, n'avaient pas sur tous points l'identité de vues et de doctrines qui caractérisait leurs adversaires et en faisait la force. L'Assemblée semblait elle-même prédisposée en faveur de la majorité modérée de la commission, et en prenant pour président Clermont Tonnerre, un des membres de cette majorité, on aurait pu croire qu'implicitement elle en acceptait les tendances modérées.

Le parti avancé de la Constituante avait sérieusement redouté l'influence des modérés de la commission de constitution et avait essayé de faire à Mounier des propositions d'entente sur un terrain intermédiaire : on lui accordait les deux Chambres et la sanction illimitée pour le roi mais il devait supprimer de son programme le droit pour le roi

(1) Réimpression de l'ancien *Moniteur*, I, p. 362.

de dissoudre la Chambre des représentants et le *veto* illimité du Sénat auquel on se contenterait d'accorder le *veto* suspensif ⁽¹⁾. Mounier demeure inébranlable dans ses opinions : il ne voulut point accepter les propositions qui lui avaient été transmises par son disciple et ami Barnave, et ne voulut rien supprimer de son programme tant il pensait que la suppression du droit de dissolution ne pourrait que fausser la machine constitutionnelle, et tant il espérait d'autre part obtenir dans l'Assemblée une majorité favorable à ses opinions. La lutte s'engagea dès lors entre les deux systèmes ⁽²⁾.

Au début, en 1789 et 1790, tout en laissant sans réponse les discours et les propositions des orateurs qui réclamaient pour le roi le droit de dissolution, l'Assemblée constituante ne manifesta pas de tendances contraires :

Dès les débuts de l'Assemblée constituante, Mirabeau avait déjà annoncé son opinion sur l'application étroite du principe de la séparation des pouvoirs. « Nous aurons bientôt, disait-il, en la séance du 16 juillet 1789, l'occasion d'examiner cette théorie des trois pouvoirs, laquelle exactement analysée montrera peut-être la facilité de l'esprit humain à prendre des mots pour des choses, des formules pour des arguments et à se routiner vers un certain ordre d'idées, sans jamais revenir à la définition qu'il a prise pour

(1) Réimpression de l'ancien *Moniteur*, I, p. 394.

(2) Cf. DUVERGIER DE HAURANNE, *Histoire du régime parlementaire*, t. I, p. 68.

un axiome ⁽¹⁾ ». Et plus tard, lorsque Mirabeau avait pris parti dans le grand débat sur la sanction royale, il était venu proclamer la nécessité du droit de *veto* et du droit de dissolution pour résoudre les conflits pouvant exister entre la volonté nationale et l'Assemblée législative : « ... Par suite de ces considérations puisées dans le cœur humain et dans l'expérience, le roi doit avoir le droit d'agir sur l'Assemblée nationale en la faisant réélire; cette sorte d'action est nécessaire pour laisser au roi un moyen légal et paisible de faire à son tour agréer les lois qu'il jugerait utiles à la Nation et auxquelles l'Assemblée résisterait. Rien ne serait moins dangereux parce qu'il faudrait bien que le roi comptât sur les vœux de la Nation, si pour faire agréer une loi, il avait recours à une élection de nouveaux membres. Et quand la Nation et le Roi se réunissent à désirer une loi, la résistance du Corps législatif ne peut plus avoir que deux causes : la corruption de ses membres et alors leur remplacement est un bien, ou un doute sur l'opinion publique, et alors le meilleur moyen de l'éclairer est une élection de nouveaux membres ⁽²⁾. »

Mirabeau avait du droit de dissolution et de *veto* une conception beaucoup plus large que celle que professaient Mounier et Lally-Tollendal. Pour ces derniers, le *veto* et la dissolution étaient nécessaires au prince pour se défendre contre les tentatives de l'Assemblée à amoindrir les préro-

(1) Réimpression de l'ancien *Moniteur*, t. I, p. 167.

(2) Réimpression de l'ancien *Moniteur*, t. I.

gatives du trône, c'était une arme accordée au Roi pour lui seul ⁽¹⁾. Mirabeau, au contraire, estimait que le Roi devait être avant tout l'interprète des désirs du peuple, et que chaque fois que la volonté de l'Assemblée lui semblerait se contredire avec celle du pays, il userait de son droit de *veto* ou de dissolution. Cette différence dans l'idée du droit de dissolution entraînait cette conséquence assez intéressante que dans le système de Mounier, le Roi ferait la dissolution quand il le jugerait à propos, et qu'au contraire, dans le système de Mirabeau, le Roi, qui ne pronçait le *veto* que parce que l'Assemblée avait décidé contrairement à la volonté présumée du peuple, ne pourrait jamais « s'obstiner dans son *veto* sans dissoudre, ni dissoudre sans convoquer immédiatement une autre assemblée ⁽²⁾ ». Selon Mounier : le Roi amoindri dans ses préro-

(1) Discours de LALLY-TOLLENDAL, le 19 août 1789. Réimpression de l'ancien *Moniteur*, t. I, p. 361. « Une nouvelle loi sera proposée, ou elle sera avantageuse à la *prérogative royale*, ou elle lui sera indifférente, ou elle lui sera nuisible..... Si nuisible, alors non seulement, il est bon, mais il est nécessaire que le Roi puisse l'empêcher, qu'il puisse conserver la Constitution dans laquelle sa *prérogative royale* a été établie, non pour l'avantage du monarque, mais pour celui des sujets..... ».

Discours de MOUNIER, le 4 septembre 1781, l. c., p. 424, « Comment garantir à son tour le pouvoir exécutif des entreprises des représentants? Sans doute, si les représentants parvenaient dans la suite à s'emparer des *prérogatives du trône*, le peuple, malgré la liberté des élections gémirait sous le poids de la tyrannie..... Il faut donc examiner avec l'attention la plus sérieuse, par quels moyens on pourrait garantir le pouvoir exécutif de toutes les entreprises du pouvoir législatif ».

(2) « Ce n'est point, ajoute MIRABEAU, pour son avantage particulier

gatives personnelles était libre d'en référer au peuple et pouvait se contenter de son *veto* ⁽¹⁾, tandis que, selon Mirabeau, le peuple devait avoir le dernier mot et apprécier si c'était le Roi ou l'Assemblée qui avaient compris ses désirs.

Ce ne fut qu'en 1791 que l'Assemblée constituante se prononça contre le droit de dissolution réclamé pour le Roi par Mirabeau, Mounier, Lally-Tollendal et autres. Jusqu'alors elle avait laissé sans réponse les discours et les propositions de ces orateurs, mais en 1791 lorsque Cazalès vint à nouveau proclamer à la tribune le droit pour le Roi d'en

que le Roi intervient dans la législation, mais pour l'intérêt même du peuple, et que c'est dans ce sens que l'on peut et que l'on doit dire que la sanction royale n'est point la prérogative du monarque, mais la propriété, le domaine de la Nation ». Réimpression du *Moniteur*, t. I, p. 404.

(1) « Le droit de dissoudre la Chambre des représentants et d'ordonner une élection nouvelle, a été jugé indispensable pour le maintien de la monarchie : c'est l'unique moyen qui, dans les temps de troubles est propre à garantir le trône des efforts d'un parti d'ambitieux et de mécontents..... Le comité n'a pas adopté l'opinion d'obliger le Roi de dissoudre l'Assemblée des représentants toutes les fois qu'il voudrait refuser sa sanction. La sanction royale et le droit de dissoudre sont, sans doute, essentiels pour maintenir l'indépendance de la couronne contre les intrigues et les factions, mais le droit de dissoudre qu'il ne faut établir qu'autant qu'il sera suivi d'une convocation nouvelle est un droit dont l'usage est extrêmement dangereux : il ne peut être excusé que par les plus puissants motifs..... ». Discours de MOUNIER sur l'organisation du Corps législatif et la nécessité de la sanction royale. Séance du 4 septembre 1789. Réimpression de l'ancien *Moniteur*, t. I, p. 404 et suiv.

appeler au peuple lorsque il se trouverait en contradiction d'idée avec les représentants ⁽¹⁾, son discours fut interrompu par des murmures et des exclamations ironiques tandis que les applaudissements de la majorité accueillaient les paroles de son contradicteur le Chapelier. « J'observe, disait le Chapelier, qu'il n'y a pas un des articles de notre Constitution qui ne s'oppose à la proposition de M. Cazalès et ce n'est pas lorsque la Constitution commence à s'établir, ce n'est pas lorsque la législature prochaine aura à la défendre peut-être contre les entreprises de l'exécutif qu'on peut accorder à celui-ci le droit de dissoudre la législature : ce serait véritablement lui ménager le droit de détruire à sa volonté la Constitution lorsque la législature la défendrait ».

La Constituante donna raison à le Chapelier et ainsi fut tranchée cette question si importante du droit de dissolution que l'on aurait dû considérer comme la clef de voûte de l'édifice constitutionnel.

Pourquoi l'Assemblée constituante qui, au début, avait semblé tout à fait favorable à la conservation des prérogatives royales, s'était-elle si vite retournée et avait si vite tranché cette question de la sanction de l'exécutif en n'accordant qu'un droit de *veto* imparfait et en refusant le droit

(1) « Il n'y a, disait CAZALÈS, qu'une seule manière de donner au Roi le moyen de connaître le vœu du peuple, de s'assurer légalement si les représentants du peuple ne l'ont point trompé, ne se sont point trompés eux-mêmes sur son véritable vœu, et ce moyen est d'accorder au Pouvoir exécutif le droit de dissoudre la législature. »

de dissolution. Oh ! ce n'était certes pas par suite d'un trop grand respect des principes de Montesquieu, car Montesquieu tout en établissant la règle de la séparation des pouvoirs n'avait pas été sans admettre une certaine pénétration (1). Mais c'était plutôt parce que, au dehors de l'Assemblée, l'orage révolutionnaire devenait de plus en plus violent, et la haine contre l'autorité royale grandissait. La plupart des représentants du peuple, royalistes au début avait bien vite suivi le mouvement des idées révolutionnaires, et dans le sein de l'Assemblée il ne restait plus guère pour soutenir le parti modéré des Mirabeau et des Mounier qu'une faible minorité composée surtout de prêtres et de nobles. Ceux-ci, au dire des écrits du temps espéraient que le Roi tenant en ses mains le sort et les résolutions de l'Assemblée, refuserait toute sanction à une loi prononçant la confiscation de leurs biens dont déjà ils étaient menacés. Ils en étaient même à regretter leur vote

(1) « Le Corps législatif ne doit point s'assembler lui-même, car un Corps n'est censé avoir de volonté que lorsqu'il est assemblé..... que s'il avait le droit de se proroger lui-même il pourrait arriver qu'il ne se prorogerait jamais, ce qui serait dangereux dans le cas où il voudrait attenter contre la puissance exécutrice. D'ailleurs, il y a des temps plus convenables les uns que les autres pour l'Assemblée du Corps législatif : il faut donc que ce soit la puissance exécutive qui règle le temps de la tenue et de la durée de ces assemblées par rapport aux circonstances qu'elle connaît. Si la puissance exécutrice n'a pas le droit d'arrêter les entreprises du Corps législatif, celui-ci sera despotique, car comme il pourra se donner tout le pouvoir qu'il peut imaginer, il anéantira toutes les autres puissances » (MONTESQUIEU, *Esprit des lois*, liv. XI, ch. VI).

de la nuit du 4 août et comptaient sur le *veto* royal pour leur restituer leurs privilèges qu'ils avaient abdiqués dans un accès de désintéressement irréfléchi.

Voici comment la *Gazette nationale* des 28-31 août 1789 appréciait les tendances des nobles et des prêtres à désirer la sanction royale : « Les fameux arrêtés de la nuit du 4 août qui méritaient aux représentants des ordres privilégiés tant de reconnaissance de la part de la Nation, ces généreux et honorables sacrifices qui leur assuraient sans doute les suffrages de la postérité, révoltèrent l'avarice du clergé et l'orgueil de la noblesse. Le noble désintéressement de leurs députés, ils le traitèrent de brigandage, et leur patriotisme d'ivresse. Plusieurs même des représentants, après que la première chaleur de l'enthousiasme se fut refroidie, se laissèrent effrayer par les reproches et les railleries de ceux qui n'avaient de noble que le nom et les armoiries, et par les plaintes des membres du clergé dont la religion était plus fondée sur le revenu de leurs bénéfices que sur les maximes de l'évangile.

La sanction royale leur présentait une ressource : ils se flattèrent qu'en assurant au prince une prérogative si essentielle à sa puissance, ils l'engageraient à lui payer en retour le prix d'une si importante conquête en refusant son adhésion à une loi destructive de leurs grandeurs et de leurs richesses ⁽¹⁾ ».

Cependant, le parti démocratique de l'Assemblée ne put

(1) Réimpression du *Moniteur*, t. I, p. 394.

obtenir la suppression complète des pouvoirs du Roi sur les actes législatifs et si les modérés ne purent faire admettre le *veto* absolu et le droit de dissolution, ils eurent du moins cette demi-satisfaction de voir accorder le *veto* suspensif.

CHAPITRE II

Le droit de dissolution et Napoléon I^{er}

La Constitution de 1791 qui organisait pour la première fois en France la monarchie constitutionnelle ne devait pas survivre à la chute de la Royauté. Elle présentait d'ailleurs les vices graves que nous avons déjà signalés, résultats inévitables des idées préconçues de ses auteurs et de leur défaut d'esprit pratique ⁽¹⁾.

Le premier de ces vices est la séparation absolue établie entre le Pouvoir législatif et le Pouvoir exécutif. Pour que l'entente puisse s'établir entre ces deux éléments du Gouvernement il faut qu'ils se pénètrent comme les rouages d'une même machine, et si tous liens sont brisés entre eux ils ne peuvent marcher d'accord. On avait refusé tout d'abord au Roi le droit de choisir ses ministres et cependant cette prérogative eût été le meilleur moyen de réaliser l'entente entre le Roi et l'Assemblée. « Le plus souvent, dit M.

(1) La critique des Constitutions de la Révolution française se trouve magistralement exposée dans l'ouvrage de M. TAINÉ, *Origines de la France contemporaine*, t. I.

Taine, ce sont alors les chefs de la majorité qui deviennent ministres et par leur nomination l'accord se trouve fait entre le Roi et l'Assemblée car ils sont tout à la fois les hommes de l'Assemblée et les hommes du Roi. Grâce à cet expédient, non seulement l'assemblée est rassurée, puisque ses conducteurs administrent, mais encore elle est contenue parce que ceux-ci deviennent du même coup compétents et responsables. Placés au centre des services, ils peuvent juger si la loi est utile ou applicable; obligés de l'exécuter, ils en calculent les effets avant de la proposer et de l'accepter. Rien de plus sain pour une majorité que le ministère de ses chefs, rien de plus efficace pour réprimer ses témérités ou ses intempérances ⁽¹⁾ ». Or, la Constitution interdisait au Roi de prendre ses ministres dans l'Assemblée, elle l'obligeait à exécuter des lois à la confection desquelles il n'avait pris aucune part, et le droit de *veto* qu'on lui accordait ne pouvait avoir de résultat que de faire naître des conflits qui ne pouvaient se résoudre que par la capitulation du Roi, car l'Assemblée étant unique, elle était par conséquent toute-puissante et il n'existait pas d'arbitre entre elle et le Roi, celui-ci n'ayant pas le droit de la dissoudre et de faire ainsi appel au jugement du pays.

Les Constitutions de 1793 et de l'an III ne réparèrent pas les erreurs de la précédente. Le Corps exécutif de la première et le Directoire de la seconde, Corps muets et sans

(1) TAINÉ, *op. cit.*, t. I, chap. III.

initiative, n'avaient aucune action sur l'Assemblée législative et aucune participation dans la confection des lois.

La Constitution de l'an VIII tomba dans l'excès contraire des précédents, elle affaiblit les assemblées au profit du Pouvoir exécutif et remit un pouvoir presque absolu à un homme sur l'énergie duquel elle croyait pouvoir compter pour remettre un peu d'ordre et de repos dans la France fatiguée par la tyrannie de la Convention et par l'anarchie du directoire. Le Pouvoir exécutif maître du Sénat conservateur dont il choisit les membres, maître de l'activité du Corps législatif qui ne peut rien faire que sur la proposition du Gouvernement, n'avait que faire du droit de dissolution. Toutefois, lorsque Bonaparte voulut plus encore fortifier son pouvoir, et qu'après la consultation populaire de l'an X, il fut proclamé consul à vie, il fit insérer dans la Constitution du 16 thermidor an X que le Sénat, dont les membres étaient toujours nommés par les consuls, pourrait, sur la proposition du Gouvernement, prononcer la dissolution du Corps législatif et du Tribunat.

Cependant Napoléon I^{er} n'observa pas cette procédure, lorsque sorti de l'île d'Elbe le 26 février 1815, il rentra en France et voulut y reprendre son pouvoir. Dès son arrivée à Lyon, le 13 mars 1815, il lança le décret suivant :

« Napoléon, par la grâce de Dieu et les Constitutions de l'Empire, Empereur des Français, etc.....

« Considérant que la Chambre des pairs est composée en partie de personnes qui ont porté les armes contre la France, etc.....

« Considérant que les pouvoirs des députés au Corps législatif étaient expirés, et que, dès lors, la Chambre des communes n'a plus aucun caractère national, etc.....

« Nous avons décrété et décrétons ce qui suit :

« Art. 1. — La Chambre des pairs est dissoute.

« Art. 2. — La Chambre des communes est dissoute.

« Art. 3. — Les collèges électoraux des départements de l'Empire seront réunis à Paris, dans le courant du mois de mai prochain, en *Assemblée extraordinaire du Champ de mai*, afin de prendre les mesures convenables pour corriger et modifier nos Constitutions, selon l'intérêt et la volonté de la Nation, et en même temps, pour assister au couronnement de l'Impératrice, notre très chère et bien aimée épouse, et à celui de notre cher et bien aimé fils..... ».

Ce fut le premier cas de dissolution illégale.

CHAPITRE III

Du droit de dissolution sous le régime de la Charte de 1814

La Charte de 1814 institua le régime parlementaire dans notre pays et donna au Roi le droit de dissoudre la Chambre des députés : « Art. 50. — Le Roi convoque chaque année les deux Chambres : il les proroge et peut dissoudre celle des députés des départements, mais dans ce cas il doit en convoquer une nouvelle dans le délai de trois mois ». Ce droit fut reproduit dans l'art. 21 de l'acte additionnel du 22 avril 1815.

De 1814 à 1830, Louis XVIII usa six fois du droit de dissolution : 1° le 13 juillet 1814; 2° le 5 septembre 1816; 3° le 24 décembre 1823; 4° le 5 novembre 1827; 5° le 16 mai 1830; 6° le 25 juillet 1830.

1° Dissolution de 1814.

Lorsque Napoléon vaincu à Waterloo, fut exilé à Sainte-Hélène, Louis XVIII put rentrer en France, et son premier acte fut de prononcer la dissolution de la Chambre des dé-

putés de Napoléon. Le 13 juillet 1815, il prit l'ordonnance suivante :

Art. 1. — La Chambre des députés est dissoute.

Art. 2. — Les collèges électoraux se réuniront....

Art. 14. — Les art. 16, 28, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46 de la charte, seront soumis à la revision du pouvoir législatif dans la prochaine session des Chambres.

La Chambre réélue prit le nom de Chambre introuvable.

2° Dissolution du 5 septembre 1816.

Louis XVIII qui avait annoncé que plusieurs articles de la Charte seraient révisés de concert avec les députés du pays, oublia bien vite ses promesses, et le 7 octobre 1816 dans son discours d'ouverture de session il venait affirmer son intention de maintenir la Charte telle qu'il l'avait établie après mûre réflexion. « C'est donc avec une douce joie et une pleine confiance que je vous vois rassemblés autour de moi, certain que vous ne perdrez jamais de vue les bases fondamentales de la félicité de l'État : union franche et loyale des Chambres avec le Roi et respect pour la Charte constitutionnelle ; cette Charte, que j'ai méditée avec soin avant de la donner, à laquelle la réflexion m'attache tous les jours davantage ; que j'ai juré de maintenir, et à laquelle vous tous, à commencer par ma famille, allez jurer d'obéir, est sans doute, comme toutes les institutions humaines, susceptible de perfectionnement ;

mais aucun de nous ne doit oublier qu'auprès de l'avantage d'améliorer est le danger d'innover. Assez d'autres objets importants s'offrent à vos travaux.....».

La majorité avait été en général assez mécontente de ce discours du trône, et bien des députés n'avaient renouvelé leur serment qu'avec des restrictions :

Cependant la rupture entre le ministère du Roi et la Chambre ne s'était pas immédiatement produite, mais la brouille n'avait fait que s'accroître surtout lorsque, à propos de la discussion de la loi d'élection, les partisans des ministres ⁽¹⁾ avaient fait valoir cette prétention de faire marcher le ministère sans la Chambre ⁽²⁾.

En réalité, le ministère traitait la Chambre de 1815 avec une maladresse systématique qui était bien de nature à mécontenter une Assemblée soucieuse de sa dignité et jalouse de ses prérogatives. On ne semblait lui présenter des lois qu'à condition qu'elle les adopterait sans modification : c'était la doctrine que le duc de Richelieu, ministre de la maison du Roi, avait soutenu devant la commission

(1) Discours de Royer Collard et Pasquier.

(2) « Les chefs de la majorité savaient que le Roi, se conformant aux règles constitutionnelles, abandonnait les rênes du Gouvernement aux ministres dans la capacité desquels la droite avait une médiocre confiance, et ils se disaient que, si les ministres se mettaient vis-à-vis de la Chambre au-dessus des règles du Gouvernement constitutionnel auxquelles le Roi se soumettait vis-à-vis du ministère, ce ne serait ni le gouvernement monarchique ni le gouvernement représentatif qui prévaudrait mais le gouvernement ministériel et administratif » (NETTEMENT, *Histoire de la Restauration*, t. III, p. 502).

chargée d'examiner la loi d'amnistie. C'était aussi la doctrine que le Roi avait appliquée lorsque la Chambre des députés avait modifié son projet de loi d'élections : il ne transmit pas à la pairie le projet voté par les députés, il préféra ainsi supprimer la loi par un coup d'autorité plutôt que de le faire rejeter par la Chambre des pairs qui lui était dévouée.

Cette Chambre que l'on consultait sur tout et qui n'avait le droit de donner son avis sur rien, fut prorogée le 25 avril 1816. A cette date, on ne songeait pas encore à une dissolution. Louis XVIII avait bien eu l'idée d'appliquer cette mesure en 1815, mais son ministre, M. Decazes lui avait conseillé de tarder quelque peu.

Mais en 1816, les Cours étrangères s'émurent de la crise qui s'était révélée entre le ministère et la Chambre : elles craignaient pour la contribution de guerre qui leur avait été promise et redoutaient qu'un refus du budget par la Chambre ne compromit leurs intérêts. Elles entamèrent contre la Chambre une campagne, et dans une conférence européenne notifièrent formellement au Roi leur désir de voir prononcer la dissolution (1).

(1) Voici le texte de la lettre rédigée à la conférence européenne par le duc de Wellington : « Sire, les scènes qui se passent dans la Chambre des députés sont connues de tout le monde. Votre ministère, quoique possédant et méritant la confiance de Votre Majesté et celle de toute l'Europe, n'y a point d'influence, et se trouve sur le point de revenir sur des transactions converties l'an dernier en loi, et revêtues du nom sacré de Votre Majesté, ou d'abandonner le poste où l'a placé la confiance du Roi.

Le Roi hésitait à prononcer cette mesure extrême, non pas qu'il ne fût pas partisan de la dissolution que déjà, en 1845, il avait désiré pour mettre fin au conflit qui régnait entre le ministère et la majorité, mais plutôt parce qu'il craignait que l'on ne lui adressât le reproche de se laisser dicter sa politique par la diplomatie étrangère (1). Le duc de Richelieu, chef du Cabinet, pensait avec le Roi, mais M. Decazes désirait la dissolution et il fit valoir à ses collègues du Cabinet et au Roi toutes les raisons propres à les déterminer en son sens : il leur montra la nécessité d'inspirer aux Cours étrangères une confiance financière suffisante pour obtenir d'elles la libération du territoire. Il fit valoir aussi le mépris que la Chambre avait de la prérogative royale et le danger de ses désirs d'indépendance. Il adressa plusieurs mémoires au Roi (2), et le 7 septembre l'or-

Je dois à la vérité et à mon attachement à Votre Majesté, et à la tranquillité de l'Europe, d'avertir Votre Majesté qu'il est notoire que la famille de Votre Majesté, que les personnes de sa Cour et de celle des princes, exercent dans la Chambre des députés une influence en opposition à celle des ministres..... Le moment est venu, pour Votre Majesté, de se déclarer avec fermeté, et de prêter à son ministère l'appui de toutes les influences de cour et de palais qui, aujourd'hui, sont dirigées contre lui. Par ces moyens qui sont non seulement légitimes, mais nécessaires pour le maintien de l'autorité de Votre Majesté et de son action sur ses propres affaires, Votre Majesté mettra fin à la crise qui existe depuis trois mois et qui s'aggrave chaque jour ».

(1) Cf. DUVERGIER DE HAURANNE, *Histoire du gouvernement parlementaire*, t. III, p. 395.

(2) Les motifs que l'on trouve dans un des mémoires de Decazes sont intéressants à lire, car ils montrent bien que le désir de ce partisan de la

donnance de dissolution parut au *Moniteur* avec la date du 5. Elle était ainsi conçue : « Depuis notre retour dans nos États, chaque jour nous a démontré cette vérité proclamée par nous dans une occasion solennelle : qu'à côté de l'avantage d'améliorer est le danger d'innover. Nous nous sommes convaincus que les besoins et les vœux de nos sujets se réunissaient pour conserver intacte la Charte constitutionnelle, base du droit public en France et garantie du repos général ; nous avons en conséquence jugé nécessaire de réduire la Chambre des députés au nombre déterminé par la Charte, et de n'y appeler que des hommes de l'âge de quarante ans. Mais, pour opérer légalement cette réduction, il est devenu indispensable de convoquer de nouveaux collèges électoraux, afin de procéder à l'élection d'une nouvelle Chambre des députés.

« A ces causes, nos ministres entendus, nous avons ordonné et ordonnons ce qui suit :

dissolution était de réagir contre les tendances de la Chambre à proclamer sa souveraineté. « Il est nécessaire de dissoudre la Chambre, parce qu'il ne faut pas accoutumer le peuple à croire que la souveraineté réelle est dans l'Assemblée des députés qu'il nomme ; d'où il résulte pour lui la conséquence de la légalité et de la légitimité de ce qu'ont fait les précédentes assemblées, depuis la Constituante jusqu'à la Convention. Il est nécessaire de la dissoudre parce que les opinions, les amours propres, les intérêts, les ambitions sont trop engagés pour reculer ; parce qu'il est de la nature des pouvoirs de tendre toujours à s'accroître, parce que les hommes dont il s'agit ont l'espérance de retrouver, en tentant de nouveaux orages, les débris d'une fortune anéantie par les tempêtes auxquelles ils viennent à peine d'échapper ».

« Aucun article de la Charte constitutionnelle ne sera revisé. La Chambre des députés est dissoute.... ».

3° *Dissolution de 1823.*

La dissolution de 1816 avait été surtout faite dans l'intention de fortifier la prérogative royale et d'affaiblir les principes du gouvernement parlementaire qui commençaient à être admis sous l'influence, surtout des écrits de Chateaubriand. La dissolution de 1823 eut un tout autre caractère. Les principes du régime parlementaire commençaient à être admis, les partis étaient assez fortement organisés à la Chambre des députés et il semblait que le Parlement pouvait alors entreprendre de bonne et solide besogne. Mais un obstacle avait paru à bien des hommes politiques, c'était la trop grande mobilité de la Chambre, qui, renouvelée par cinquième tous les ans n'avait devant elle ni le temps ni la sécurité. La renouvellement intégral était la question à l'ordre du jour, et la dissolution prononcée le 24 décembre 1823 fut le préliminaire nécessaire de l'étude de cette réforme.

4° *Dissolution du 5 novembre 1827.*

Le ministère de Villèle durait déjà depuis la fin de 1821 et malgré son peu de popularité, Charles X l'avait conservé à son avènement (16 septembre 1824). Mais ce ne fut qu'en 1827 que la nation fut réellement défavorable au minis-

tère et exprima son mécontentement à l'encontre de trois ordonnances des 12 mars 1827, 29 avril 1827 et 24 juin 1827 qui avaient modifié la législation de la presse, avaient ordonné le licenciement de la garde nationale et avaient rétabli la censure. Ce fut pour ressaisir l'influence que son Gouvernement avait perdue dans le pays que Charles X retira les ordonnances modifiant la liberté de la presse et établissant la censure, et prononça la dissolution de la Chambre des députés.

Ajoutons que les élections furent désastreuses pour le ministère, que leur résultat fut bruyamment acclamé par les manifestations du peuple de Paris et que le Roi fut obligé d'accepter la démission du ministère de Villèle.

5° *Dissolutions de 1830.*

La Révolution de 1789 s'était produite parce que Louis XVI avait renvoyé ses ministres, et celle de juillet 1830 éclata parce que Charles X, son frère, préféra dissoudre deux fois de suite la Chambre des députés plutôt que renvoyer les siens devenus impopulaires au pays et aux représentants : Le conflit existait donc entre la prérogative royale et la prérogative parlementaire, conflit qui devait bientôt éclater et dont les hommes du temps prévoyaient depuis longtemps l'issue. Dès le mois de juin 1829, M. de Lamennais écrivait à la comtesse de Seneff : « Nous approchons d'une crise terrible, vous ne sauriez vous faire une idée de l'état de la France en ce moment. Le pouvoir se dissout avec une ra-

pidité effrayante. Les factions s'arrachent ses débris. L'anarchie des Chambres est au comble. On voit dans les discours des hommes qui préparent un bouleversement quels projets ils méditent, et le temps de l'exécution n'est pas loin. Les journaux, les cours publics, avec un concert qui suppose une direction suprême poussent l'opinion vers le but que l'on veut atteindre et qu'on atteindra infailliblement ». Quelques mois plus tard, le 9 mars 1830, il écrivait à la même personne : « On en est à savoir si ce sont les députés qui renverront les ministres ou les ministres qui renverront les députés; car il paraît clair qu'il faut nécessairement que les uns ou les autres s'en aillent et comme il y a résistance des deux côtés, que M. de Polignac tient ferme et qu'il semble s'accrocher fortement à la royauté, la lutte pouvait devenir assez vive et amener ce qu'on appelle vulgairement une révolution ».

Le conflit ne fut nettement déclaré que dans le projet d'adresse que la Chambre des députés avait coutume de rédiger en réponse au discours que le Roi prononçait à l'ouverture de la session : « La Charte, disait le Roi, a placé les libertés publiques sous la sauvegarde de ma couronne. Ces droits sont sacrés, mon devoir envers mon peuple est de les transmettre intacts à mon successeur. Pairs de France, députés des départements je ne doute pas de votre concours pour espérer le bien que je veux faire; vous repousserez les perfides insinuations que la malveillance cherche à propager. Si de coupables manœuvres suscitaient à mon Gouvernement des obstacles que je ne peux pas prévoir, je

trouverais la force de les surmonter dans une résolution de maintenir la paix publique, dans la juste confiance des français et dans l'amour qu'ils ont toujours montré pour leurs rois ».

La Chambre des députés ne vit dans ce discours qu'un défi, qu'une menace pour ses prérogatives. Les 15 et 16 mars 1830 elle discuta le projet d'adresse en réponse au discours du Roi. Ce projet rédigé dans un esprit d'hostilité à l'égard des ministres renfermait le passage suivant :

« Sire, la Charte que nous devons à la sagesse de votre auguste prédécesseur et dont Votre Majesté a la ferme volonté de consolider le bienfait, consacre comme un droit l'intervention du pays dans la délibération des intérêts publics, elle est positive dans son résultat car elle fait du concours permanent des vues politiques de votre Gouvernement avec les vœux de votre peuple, la condition indispensable de la marche régulière des affaires publiques. Sire, notre loyauté notre dévouement nous condamnent à vous dire que ce concours n'existe pas.

« Entre ceux qui méconnaissent une nation si calme, si fidèle, et nous qui, avec une conviction profonde, venons déposer dans votre sein les douleurs de tout un peuple jaloux de l'estime et de la confiance de son Roi, que la haute sagesse de Votre Majesté prononce ! Ses royales prérogatives ont placé dans ses mains les moyens d'assurer entre les pouvoirs de l'État cette harmonie constitutionnelle, première et nécessaire condition de la force du trône et de la grandeur de la France. »

La Chambre des députés mettait ainsi le Roi en demeure de renvoyer ses ministres. Dans la discussion de cette adresse, le ministre de l'intérieur, M. de Montbel, avait pris la parole pour justifier le ministère et avait conclu ainsi : « où serait l'indépendance du Pouvoir exécutif si, à l'avenir, le Roi était tenu d'accepter des ministres imposés par la majorité des Chambres. En cas de désaccord entre elles à laquelle devrait-il obéir ? Le Roi ne voulait pas, ne pouvait pas accorder la concession que la Chambre lui demandait ».

Benjamin Constant avait, au contraire, combattu la thèse du ministère et avait soutenu le projet d'adresse : « La royauté a dans les mains une réforme constitutionnelle dont elle peut user : c'est une dissolution de la Chambre. La Chambre dit que de tristes antécédents l'obligent à ne point se confier dans les ministres actuels. La sagesse royale choisira entre les députés et les ministres. Nous n'attaquons pas la prérogative royale, nous demandons qu'elle rétablisse l'harmonie entre les pouvoirs ou en renvoyant les ministres, ou en appelant à la Nation ». De Guernon Rauville, ministre des affaires ecclésiastiques et de l'instruction publique, répondit à Benjamin Constant : « Je ne crains pas de le dire, Messieurs, le jour où la Couronne se laisserait ainsi dominer par les Chambres, le jour où de pareilles injonctions pourraient être faites et reçues, la monarchie constitutionnelle aurait cessé d'exister ; bientôt nous n'aurions plus ni Trône, ni Chambre, ni Charte, l'anarchie la plus violente, l'anarchie recom-

menceraient ses sanglantes aberrations..... Quelle que soit votre détermination, nous vous devons une franche déclaration de principes. Appelés au timon des affaires par la volonté du Roi nous ne l'abandonnerons que par les ordres de Sa Majesté. Nous nous présenterons à vous, la Charte à la main, fidèles aux loyales inspirations du père de la pairie, nous marcherons invariablement dans les voies constitutionnelles. Ni les outrages, ni les menaces ne nous feront dévier de cette ligne que nous tracent l'honneur et le devoir. Si par faiblesse ou par erreur nous étions assez malheureux pour conseiller au Roi des mesures attentatoires à l'indépendance de la Couronne ou aux franchises nationales, la réprobation de nos concitoyens et la juste sévérité des Chambres feraient promptement justice de ces coupables écarts ; nous acceptons sans réserve cette responsabilité ».

Après une réponse de Dupin aîné, la discussion générale fut close, et la Chambre passa à la discussion des paragraphes du projet d'adresse. Ce fut surtout le paragraphe que nous avons cité plus haut qui retint l'attention de l'Assemblée. M. de Lorgeril, député du centre droit, présentait un amendement qui devait supprimer le refus de concours et rallier les opinions modérées. La discussion de cet amendement donna à MM. Guizot et Berryer, l'occasion de faire leurs premières armes à la tribune parlementaire (1). M. Guizot proposait de rejeter l'amendement et de voter pour

(1) Cf. M. ALFRED NETTEMENT, *Histoire de la Restauration*.

le projet de la Commission. M. Berryer, au contraire, venait soutenir la cause du Roi : « Qu'importe maintenant, disait-il dans une magnifique péroraison, quand les droits du Roi sont blessés, quand la Couronne est outragée, que votre adresse soit remplie de protestations de dévouement, de respect et d'amour ! qu'importe que vous disiez : les prérogatives du Roi sont sauvées, si en même temps vous prétendez le contraire dans l'usage qu'il doit en faire ? Ce triste contraste n'a d'autre effet que de reporter la pensée vers des temps de funeste mémoire. Il rappelle par quel chemin un Roi malheureux fut conduit au milieu des serments d'obéissance et des protestations d'amour, à changer contre la palme du martyre, le sceptre qu'il laissait choir de ses mains. Je ne m'étonne pas que dans leur pénible travail les rédacteurs du projet aient dit qu'ils se sentaient condamnés à tenir au Roi un semblable langage. Et moi aussi plus occupé du soin de l'avenir que des ressentiments du passé, je sens que si j'adhérais à une telle adresse, mon vote pèserait à jamais sur ma conscience comme une désolante condamnation ».

Malgré tous les efforts des partisans du Roi et des ministres, le projet d'adresse fut adopté par 221 voix sur 402 votants.

Le ministère était battu. Selon les règles du Gouvernement parlementaire ⁽¹⁾ le Roi aurait dû renvoyer ses mi-

(1) L'épithète de *gouvernement parlementaire* est généralement appliquée au régime de la Charte de 1814 et voilà pourquoi nous l'employons ici

nistres, mais dans le conseil des ministres du 17 mars, le Roi déclara que jamais il ne se soumettrait aux prétentions de la majorité de la Chambre qui voulait réduire la Couronne au dernier degré d'avilissement.

Tous les ministres, sauf M. de Guernon Rauville, ministre des affaires ecclésiastiques et de l'instruction publique, donnèrent raison au Roi et lui conseillèrent de dissoudre la Chambre. En attendant cette mesure le Roi d'accord avec eux décida de la proroger.

quoique il soit plus vrai de dire que le gouvernement de la Charte de 1814 avait approché les institutions du gouvernement parlementaire sans toutefois les réaliser complètement. En effet, la Charte de 1814 portait dans son art. 54 que les ministres peuvent être membres de la Chambre des pairs ou de la Chambre des députés, qu'ils ont en outre leur entrée dans l'une et l'autre Chambre et qu'ils doivent être entendus quand ils le demandent. Elle donnait aussi au Roi le droit de dissoudre la Chambre des députés à condition d'en convoquer une autre dans un délai qui ne peut excéder trois mois. Ce sont là les règles bien caractéristiques du gouvernement parlementaire mais à côté desquelles on ne voit pas figurer la responsabilité politique et la responsabilité solidaire des ministres : les art. 55 et 56 de la Charte n'établissant la possibilité d'accuser les ministres que pour faits de trahison ou de concussion. Aussi, en présence de ces lacunes de la Charte de 1814, les théoriciens et même les hommes politiques nièrent l'application des règles du régime parlementaire au gouvernement de la Restauration. En 1815 le lendemain de l'acte constitutionnel de Louis XVIII, ROYER COLLARD prononçait dans un discours les paroles suivantes : « Le jour où il sera établi en fait que la Chambre peut repousser les ministres du Roi et lui en imposer d'autres qui seront ses propres ministres et non les ministres du Roi, ce jour là, c'en est fait non seulement de la Charte, mais de cette royauté indépendante qui a protégé nos pères..... Ce jour là nous serons en République ». Cependant l'avis de ROYER COLLARD

L'adresse des 221 fut présentée au Roi, le 18 mars par une députation de la Chambre. La lecture en fut faite par M. Royer Collard, président de la Chambre des députés.

Après la lecture de l'adresse, le Roi répondit ceci : « Monsieur j'ai entendu l'adresse que vous me présentez au nom de la Chambre des députés. J'avais le droit de compter sur le concours des deux Chambres pour accomplir tout le bien que je méditais, mon cœur s'afflige de voir

n'entraîna pas tout le monde : on fut en général unanime à constater l'insuffisance littérale de la Charte mais, ainsi que le fait remarquer M. ESMEIN, on comprit quelles conséquences naturelles devaient en découler. En 1814, dans ses *Réflexions politiques sur quelques écrits du jour et sur les intérêts de tous les Français*; CHATEAUBRIANT, écrivait : « Mais, disent les constitutionnels, la Charte est incomplète : il faudrait qu'il y eût un ministère et non pas des ministres, que les ministres fussent membres de deux Chambres, que ces ministres fussent de bonne foi..... on parle des ministres, on se fait une idée ridicule et exagérée de leur influence. D'abord, ils sont responsables et c'est déjà une chose assez menaçante pour eux que ce glaive suspendu sur leurs têtes. Ensuite nous avons contre leur incapacité une garantie qui tient à la nature même de nos constitutions.... car un homme absolument nul ne peut occuper longtemps une première place sous un gouvernement représentatif. Attaqué par la voix publique et dans les deux Chambres, il serait bientôt obligé de descendre du poste où la seule faveur l'aurait fait monter ». Après les cent jours, dans la *Monarchie selon la Charte*, le même auteur posait nettement les règles du gouvernement parlementaire « Renoncer à la majorité (dans les Chambres) c'est vouloir marcher sans pieds, voler sans ailes, c'est briser le grand ressort du gouvernement représentatif ». ROYER COLLARD lui-même devait renoncer à ses premières théories, et en 1830 oubliant son discours de 1815 il remettait lui-même l'adresse des 221 députés qui protestaient contre la violation par le Roi des prérogatives parlementaires : Cf. M. ESMEIN, *op. cit.*, p. 126.

que les députés des départements déclarent que, de leur part, ce concours n'existe pas, Messieurs, j'ai annoncé mes intentions dans mon discours d'ouverture de la session. Ces résolutions sont immuables, l'intérêt de mon peuple me défend de m'en écarter. Mes ministres vous feront connaître mes intentions.

Le lendemain, 19 mars, le Roi prononça la prorogation de la Chambre des députés jusqu'au 1^{er} septembre prochain, et le 16 mai suivant une ordonnance royale prononça la dissolution de la Chambre des députés et convoqua les collèges électoraux d'arrondissement pour le 23 juin, ceux des départements pour le 3 juillet et les deux Chambres pour le 3 août suivant ⁽¹⁾. Malgré la pression officielle, mal-

(1) A la veille des élections le Roi fit publier la proclamation suivante : « Français, la dernière Chambre des députés a méconnu mes intentions. J'avais le droit de compter sur son concours pour faire le bien que je méditais : elle me l'a refusé ! Comme père de mon peuple, mon cœur s'en est affligé ; comme Roi j'en ai été offensé. J'ai prononcé la dissolution de cette Chambre.

« Français, votre prospérité fait ma gloire ; votre bonheur est le mien. Au moment où les collèges électoraux vont s'ouvrir sur tous les points de mon royaume, vous écouterez la voix de votre Roi. Maintenir la Charte constitutionnelle et les institutions qu'elle a fondées, a été et sera toujours le but de mes efforts. Mais pour atteindre ce but je dois exercer librement et faire respecter les droits sacrés qui sont l'apanage de ma Couronne.

« C'est en eux qu'est la garantie du repos public et de vos libertés. Électeurs, hâtez-vous de vous rendre dans vos collèges....., qu'un même sentiment vous anime, qu'un même drapeau vous rallie ! C'est votre Roi qui vous le demande, c'est un père qui vous appelle. Remplissez vos devoirs, je saurais remplir les miens. Signé : CHARLES ».

gré la nouvelle de la prise d'Alger par nos troupes (5 juillet 1830) les élections furent défavorables au Gouvernement.

Le nombre des anti-ministériels s'augmenta, et de 221 ils arrivèrent à 270. Tous les députés de Paris étaient du parti de l'opposition et sur 8845 votants ils avaient réunis 7344 du suffrage. Le ministère n'avait plus que 143 sièges.

A la suite de ce résultat, le conseil des ministres se réunit et d'accord avec le Roi décida dans sa séance du 24 juillet de recourir à l'art. 14 de la Charte ⁽¹⁾.

Les ministres remirent le lendemain au Roi un long rapport sur la situation politique du moment, et le Roi répondit aux conclusions de ce rapport par quatre ordonnances dont la première suspendait la liberté de la presse périodique et semi-périodique et prescrivait de nouvelles dispositions pour la publication des journaux et écrits politiques, et la seconde prononçait la dissolution de la Chambre des députés des départements nouvellement élue. L'exposé des motifs était ainsi conçu :

« Vu l'art. 50 de la Charte constitutionnelle, étant informé des manœuvres qui ont été pratiquées sur plusieurs points de notre royaume pour tromper et égarer les électeurs pendant les dernières opérations des collèges électoraux, notre conseil entendu..... »

(1) Charte constitutionnelle du 4 juin 1814, art. 14. « Le Roi est le chef suprême de l'État, il commande les forces de terre et de mer, déclare la guerre, fait les traités de paix, d'alliance et de commerce, nomme à tous les emplois d'administration publique et fait les règlements et ordonnances nécessaires pour l'exécution des lois et la sûreté de l'État ».

La 3^e réformait selon les principes de la Charte le régime des collèges électoraux, les règles d'élection et prescrivait l'exécution de l'art. 46 de la Charte en vertu duquel aucun amendement ne pouvait être fait à aucune loi dans la Chambre s'il n'avait reçu l'agrément du Roi et s'il n'avait été discuté dans les bureaux. Cette ordonnance était prétendument motivée par les manœuvres électorales dont les ministériels s'étaient plaints (1).

La 4^e convoquait les collèges électoraux d'arrondissement pour le 6 septembre prochain, les collèges de département pour le 13, et les deux Chambres pour le 28 du même mois. /

Nous avons apprécié précédemment la valeur constitutionnelle d'une dissolution prononcée avant qu'une Chambre soit régulièrement constituée. Nous renvoyons à ces explications (2).

Les députés de Paris et surtout les journaux particulièrement atteints par les ordonnances sur la presse protestèrent (3). Ce fut le signal d'une insurrection qui se termina par la chute de Charles X.

(1) Les considérants qui suivent précédaient cette ordonnance : « Ayant résolu de prévenir le retour des manœuvres qui ont exercé une influence pernicieuse sur les dernières opérations des collèges électoraux ; nous avons reconnu la nécessité d'user du droit qui nous appartient de pourvoir par des actes émanés de nous à la sûreté de l'État et à la répression de toute entreprise attentatoire à la dignité de notre Couronne. A ces causes notre Conseil entendu.... ».

(2) *Suprà*, I^{re} partie, chapitre V.

(3) Le 27 juillet, les députés résidant à Paris avaient fait placarder sur

les murs de la capitale une protestation, dont nous extrayons le passage suivant :

« Les soussignés régulièrement élus et se trouvant actuellement à Paris se regardent absolument obligés par leurs devoirs et leur honneur de protester contre les mesures que les conseillers de la Couronne ont fait naguère prévaloir pour le renversement du système légal des élections et même la liberté de la presse.

« Lesdites mesures contenues dans les ordonnances du 25 juillet sont aux yeux des soussignés directement contraires au droit constitutionnel de la Chambre des pairs, au droit public français, aux attributions et aux arrêts des tribunaux, et propres à jeter l'État dans une confusion qui compromet également la paix du présent et la sécurité de l'avenir.

« En conséquence, les soussignés, inévitablement fidèles à leur serment, protestent d'un commun accord, non seulement contre lesdites mesures, mais contre tous les actes qui pourraient en être la conséquence.

« Et si les soussignés n'exercent pas effectivement les droits et ne s'acquittent pas de tous les devoirs qu'ils tiennent de leur élection légale, c'est qu'ils en sont empêchés par une violence matérielle. »

CHAPITRE IV

La dissolution sous la monarchie de juillet

L'équilibre des pouvoirs qui est la condition du gouvernement parlementaire déjà assez instable sous Louis XVIII avait fini par se rompre avec Charles X. Cela avait abouti aux ordonnances de juillet qui amenèrent une révolution et qui donnèrent lieu à la première application de la responsabilité pénale des ministres.

Avec la monarchie de juillet ce fut donc la cause du gouvernement parlementaire qui triompha. On ne jugea pas à propos d'en fixer toutes les règles dans la Charte de 1830 qui ne fut guère que la reproduction de celle de 1814 et l'on pensa que la coutume suffirait à compléter les principes posés dans l'acte de la Couronne.

En fait, le gouvernement de Cabinet s'établit presque parfaitement sous Louis-Philippe et sa procédure s'y perfectionna ⁽¹⁾.

La Chambre des députés fut dissoute six fois sous la monarchie de juillet : 31 mai 1831, 25 mai 1834, 3 octo-

(1) Voir : M. ESMEIN, *Éléments de droit constitutionnel*, p. 125 et suiv.

bre 1837, 2 février 1839, 12 juin 1842, 6 juillet 1846.

De toutes ces dates nous ne retiendrons que celle de 1839 dont les circonstances furent particulièrement intéressantes.

Louis XVIII et Charles X conservaient assez longtemps leurs ministres, et souvent malgré l'opinion nettement manifestée des Chambres et du peuple.

Le peu de souci qu'avait eu Charles X des règles du gouvernement parlementaire avait même été la cause de sa chute.

Louis-Philippe au contraire eut des ministères très instables, et se trouva même, en 1839 dans l'impossibilité d'en former un qui fût conforme aux règles du gouvernement parlementaire.

Le ministère Molé qui en septembre 1836 avait succédé au ministère Thiers ⁽¹⁾ crut devoir donner sa démission le 7 mars 1837 à la suite d'un vote hostile de la Chambre. Mais comme les causes de cette démission ne semblaient pas d'une très grande importance ⁽²⁾, le Roi crut pouvoir remettre à la présidence du conseil M. Molé, qui reconstitua un ministère nouveau avec la plupart de ses anciens éléments. Mais ce ministère ne tarda pas à se voir com-

(1) Le ministère de M. Thiers avait démissionné à la suite du refus du Roi d'envoyer des troupes en Espagne pour y aider à la destruction du parti révolutionnaire.

(2) Le ministère avait eu pour lui 209 boules blanches, et contre lui 211 noires. Il soutenait un projet de loi tendant à la disjonction des poursuites en cas de crimes commis à la fois par des civils et des militaires.

battu à la Chambre des députés, par une coalition à la tête de laquelle se trouvaient Guizot, Thiers, Berryer et Odilon Barrot et qui notamment lui fit une grande opposition lors de la discussion en janvier 1839 du projet d'adresse au Roi.

Cependant le ministère eut une majorité de 13 voix au vote de l'ensemble de l'adresse, mais las de tenir un pouvoir si contesté et estimant sa majorité trop faible, il se retira le 22 janvier 1839.

Mais la coalition qui s'était formée contre le ministère Molé s'était recrutée dans tous les rangs de la Chambre et ne présentait pas les éléments suffisants pour former un ministère durable. Le comité Molé proposa alors au Roi de prononcer la dissolution de la Chambre. Le Roi approuva cette mesure, il rappela le ministère démissionnaire et rendit une ordonnance de dissolution, le 2 février 1839.

Les élections du 2 mars 1839 furent défavorables au Gouvernement. Sur 459 sièges le ministère n'en comptait que 212.

Le Roi ne commit pas alors la faute de son prédécesseur et ne maintint pas au pouvoir des ministres contre lesquels le pays s'était prononcé.

Le 8 mai 1839 il accepta la retraite du ministère Molé.

CHAPITRE V

Le droit de dissolution sous les Constitutions de 1848, 1852 et 1870

La Constitution de 1848 n'avait pas accordé au Président de la République, chef de l'exécutif, le droit de dissoudre l'Assemblée nationale qui était la seule assemblée représentative prévue par la Constitution ⁽¹⁾.

Les auteurs du pacte fondamental avaient pensé mettre

(1) On a bien préconisé dans les débats préparatoires de la Constitution le système des deux assemblées, et Duvergier de Hauranne, Odillon Barrot, Charles Dupin s'étaient faits entre autres les champions de cette idée, mais le système d'une Chambre unique soutenu par Lamartine, Dupin aîné et par la majorité de la commission avait triomphé. « S'il y a au monde, disait le citoyen Marrast, rapporteur de la commission, un fait reconnu, avéré, c'est l'homogénéité du peuple français ; s'il y a une tendance constatée dans l'histoire, un résultat obtenu, c'est l'unité de la Nation. Cette unité est notre force, la monarchie dans le passé ne s'est rendue utile qu'en la servant. La souveraineté est une, la Nation est une, la volonté nationale est une. Comment donc voudrait-on que la délégation de la souveraineté ne fût pas unique, que la représentation nationale fût coupée en deux, que la loi émanant de la volonté générale fût obligée d'avoir deux expressions pour une seule pensée?..... ». *Moniteur universel*, 29 sept. 1848, p. 2631 et suiv.

l'Assemblée à l'abri de toute atteinte de la part du chef de l'exécutif par un moyen bien simple qui dénote chez les constituants de 1848, ainsi que le fait remarquer Ténot ⁽¹⁾, une robuste confiance dans l'excellence de la nature humaine. Ils avaient cru donner pour rempart à l'Assemblée nationale les art. 68 et 48 de la Constitution.

Art. 68. « Le Président de la République, les ministres, les agents et dépositaires de l'autorité publique, sont responsables, chacun en ce qui le concerne, de tous les actes du Gouvernement et de l'administration.

Toute mesure par laquelle le Président de la République dissout l'Assemblée nationale, la proroge, ou met obstacle à l'exercice de son mandat, est un crime de haute trahison.

Par ce seul fait, le Président est déchu de ses fonctions, les citoyens sont tenus de lui refuser obéissance; le Pouvoir exécutif passe de plein droit à l'Assemblée nationale; les juges de la Haute-Cour de justice se réunissent immédiatement à peine de forfaiture, ils convoquent les jurés dans le lieu qu'ils désignent pour procéder au jugement du Président et de ses complices; ils nomment eux-mêmes les magistrats chargés de remplir les fonctions du ministère public.

Une loi déterminera les autres cas de responsabilité, ainsi que les formes et les conditions de la poursuite. »

(1) EUGÈNE TÉNOT, *Paris en décembre 1851*, Étude historique sur le coup d'État.

Art. 48. — Avant d'entrer en fonctions, le Président de la République prête au sein de l'Assemblée nationale le serment dont la teneur suit :

« En présence de Dieu et devant le peuple français, représenté par l'Assemblée nationale, je jure de rester fidèle à la République démocratique, une et indivisible, et de remplir tous les devoirs que m'impose la Constitution. »

La dissolution de l'Assemblée nationale était donc considérée comme crime de haute trahison.

Cependant la Constitution n'avait pas pu éviter le conflit qui, inévitablement, devait naître entre le Président de la République et l'Assemblée nationale.

Le Président de la République, maître de l'administration et chef de l'armée, avait cette supériorité sur l'Assemblée, qu'il était élu par la majorité de tout le pays électoral, tandis que chaque membre de l'Assemblée ne représentait que les quelques milliers d'électeurs qui l'avaient nommé, et malgré cette origine évidemment supérieure à celle de l'Assemblée, le Président devait en tout lui obéir : l'Assemblée devait être le cerveau qui pense et ordonne, le Président, le bras qui exécute et obéit.

Ces deux pouvoirs rivaux devaient nécessairement aboutir à un conflit.

Le conflit n'avait pas tardé à naître.

Le prince Napoléon, élu par les trois quarts des suffrages exprimés et fort de sa majorité, avait commencé par renvoyer un ministère énergique, le ministère Barrot-Dufaure pour le remplacer par un groupe d'hommes insi-

gnifiants. Il avait ensuite privé l'Assemblée nationale de veiller à sa propre sécurité en destituant Changarnier de ses fonctions de commandant en chef de l'armée de Paris. Tout cela était parfaitement légal aux termes de l'art. 64 de la Constitution ⁽¹⁾ et le prince Napoléon, Président de la République, se préparait ainsi des moyens constitutionnels pour violer la Constitution.

Le coup d'État ainsi préparé amena le 2 décembre, on commença dans la nuit du premier au deux par jeter en prison les généraux Changarnier et Bedeau dont on craignait l'intervention en faveur de l'Assemblée. On s'empara également des chefs du parti républicain de la capitale qui auraient pu devenir chefs de barricades, et le 2 décembre on put lire sur les murs de Paris le décret présidentiel prononçant la dissolution de l'Assemblée nationale.

Tel fut en France le deuxième cas de dissolution illégale.

La Constitution de 1852 établie au lendemain du coup d'État avait prévu les conflits pouvant exister entre le chef de l'État et les assemblées représentatives.

Tout d'abord, ces conflits ne pouvaient guère se produire entre le chef de l'État et le Sénat, car à part quelques membres de droit (cardinaux, maréchaux et amiraux) les sénateurs étaient librement choisis par le Président de la

(1) Art. 64. — Le Président de la République nomme et révoque les ministres.

Il nomme et révoque, en conseil des ministres, les agents diplomatiques, les commandants en chef des armées de terre et de mer, les préfets, le commandant supérieur des gardes nationales de la Seine, les gouverneurs

République. Ils étaient inamovibles, mais le Président pouvait en augmenter le nombre pour modifier une majorité qui lui aurait été hostile. « Art. 19. Le nombre des sénateurs ne pourra excéder cent cinquante, il est fixé pour la première année à quatre-vingts ».

Quant aux conflits entre l'exécutif et le Corps législatif, ils étaient résolus par l'art. 46 : « Le Président de la République convoque, ajourne, proroge et dissout le Corps législatif. En cas de dissolution, le Président de la République doit en convoquer un nouveau dans le délai de six mois ».

Cet article avait été reproduit par la Constitution du 21 mai 1870, art. 35.

Napoléon III n'usa du droit de dissolution qu'en 1857, 1863 et 1869.

Mais les dissolutions de Napoléon III eurent ce caractère spécial de ne correspondre à aucune crise gouvernementale : le gouvernement personnel était arrivé à sa plus complète perfection sous le second empereur. Une majorité compacte et nombreuse venait appuyer les actes et réaliser les volontés de l'empereur. L'opposition était faible, ce n'était point un parti mais la quintessence de tous les partis : « Un vaste salon aux cloisons élargies eût pu en

de l'Algérie et des colonies, les procureurs généraux et autres fonctionnaires d'un ordre supérieur.

Il nomme et révoque, sur la proposition du ministre compétent, dans les conditions réglementaires déterminées par la loi, les agents secondaires du gouvernement.

contenir tous les membres ⁽¹⁾ ». L'opposition ne pouvait donc pas balancer le ministère, et lorsque, aux trois dates précitées, Napoléon prononça la dissolution, ce fut simplement pour avancer de quelque mois la réélection d'une Chambre parvenue à peu près au terme de ses pouvoirs.

(1) M. PIERRE DE LA GORCE : *Histoire du second empire*, t. II, p. 113.

CHAPITRE VI

Droit de dissolution sous la troisième République

Le Gouvernement de la Défense nationale, après avoir proclamé la République le 4 septembre 1870, prononça la dissolution du Corps législatif et l'abolition du Sénat, et quelques mois après se retira après avoir fait nommer l'Assemblée nationale qui nous donna la Constitution de 1875, que nous allons examiner au point de vue qui nous intéresse.

Lorsque, après bien des tâtonnements, l'Assemblée nationale discuta les articles d'une Constitution nouvelle pour la France, elle ne négligea rien des enseignements que pouvait donner l'Angleterre, et à l'exemple de nos voisins d'outre-mer elle adopta le gouvernement de Cabinet.

Dans le gouvernement de Cabinet tel qu'il est pratiqué par l'Angleterre, l'exécutif choisi par le législatif n'est en quelque sorte qu'un comité chargé de la partie pratique des affaires, l'équilibre se trouve maintenu entre les deux pouvoirs parce que l'exécutif doit toujours avoir la confiance du législatif et que ce dernier peut le remplacer dès qu'il n'en est pas satisfait ou dès qu'il en préfère un autre. Et

cependant telle est la délicatesse de ce mécanisme, que le pouvoir exécutif n'est pas servilement subordonné au législatif, « car il a le droit de renvoyer la législature devant les électeurs pour que ceux-ci lui composent une Chambre plus favorable à ses propres idées ⁽¹⁾ ».

La Constitution française de 1875 admit une pénétration des pouvoirs analogue à celle qui était pratiquée en Angleterre, établit des ministres et un Président de la République élu à temps par les Chambres réunies en congrès. Ces ministres et ce Président de la République ont à peu près les attributions des ministres anglais et de la Reine, avec cette différence, entre autres, que le droit de dissoudre la Chambre basse qui, en fait, en Angleterre n'est exercé par la Reine que sur la demande des ministres et quelque soit d'ailleurs l'avis de la Chambre haute ⁽²⁾, est attribué au Président de la République qui peut l'exercer sans que les ministres le demandent, mais sous la condition toutefois du contreseing, et avec l'assentiment du Sénat.

Le droit de dissolution accordé au Président de la République française était prévu par l'art. 4 du projet discuté en janvier et février 1875. Cet art. 4 était ainsi conçu : « Le Maréchal, Président de la République, est investi du droit de dissoudre la Chambre des députés. Il sera procédé en ce cas à l'élection d'une nouvelle Chambre dans le

(1) W. BAGEHOT : *Constitution anglaise*. Introduction, III.

(2) Voir *infra*, I^{re} partie, ch. III.

délai de six mois ». Le rapporteur de la commission l'avait considéré comme un corollaire nécessaire de la loi du 20 novembre 1873, qui, sans organiser définitivement la République, la considérait comme une situation provisoire qui subsisterait jusqu'au jour où une Constitution serait donnée à la France, et qui plaçait pour sept années à la tête de cette République provisoire le Maréchal de Mac-Mahon : « Messieurs, le 4^e article du projet accorde au Président le pouvoir de dissoudre la Chambre des députés. Quand il s'élève un différend entre le chef du Pouvoir exécutif et le Pouvoir législatif, c'est le pays qui doit être juge.

« Dans les États monarchiques, la dissolution de la Chambre des députés provoque le jugement du pays, le monarque ne pouvant se présenter aux élections. Nous vous proposons d'étendre cette règle au régime fondé le 21 novembre 1873.

« Si le Maréchal est entouré d'une Chambre hostile qui lui enlève systématiquement tout moyen de gouverner : par exemple, en refusant le vote du budget, il faudra que le Président se retire ou que la Chambre soit dissoute ; l'abdication forcée du Maréchal avant le terme légal serait une atteinte portée à la loi du 30 novembre 1873.

« Si donc, vous voulez le maintien de cette loi, il faut accorder au Maréchal le droit de dissoudre la Chambre des députés. Vous pourrez sans doute entourer cette faculté de précautions nécessaires pour sauvegarder les libertés publiques, mais c'est là une question accessoire qui

trouvera sa place dans une seconde délibération ⁽¹⁾ ».

Cet art. 4 du projet ne passa pas sans discussion. D'abord, et d'une façon générale, on faisait ce reproche au projet de Constitution de ne rien trancher du tout et de maintenir la France dans cette situation provisoire établie par la loi du 20 novembre 1873. On voulait simplement déterminer quels seraient les droits du Maréchal, Président de la République, et comment il gouvernerait pendant les cinq dernières années de son septennat ⁽²⁾. On ne voulait pas enchaîner l'avenir et on laissait au congrès qui devait se réunir à l'expiration des pouvoirs du Maréchal de Mac-Mahon le soin de décider si l'on continuerait le régime actuel ou si l'on changerait de régime pour en établir un nouveau, conforme aux aspirations du pays.

La forme républicaine du Gouvernement fut définitivement fixée par le vote de l'amendement Wallon (30 janvier 1875) et de toute personnelle au Maréchal-Président qu'elle devait être, la loi de 1875 fut générale et devint la Constitution de la République française.

Par suite de l'amendement Wallon, l'art. 4 du projet fut transformé et malgré l'opposition de la commission, devint l'art. 5 de la loi. « Le Président de la République peut sur l'avis conforme du Sénat dissoudre la Chambre

(1) Discours de M. DE VENTAVON, Assemblée nationale, 21 janv. 1875, *J. off.*, 22 janv. 1875, p. 565.

(2) Cf. Discours de M. LENOEL (21 janv. 1875. *Officiel*, 22 janv. p. 566.

des députés avant l'expiration de son mandat. En ce cas, les collèges électoraux sont convoqués pour de nouvelles élections dans le délai de six mois ».

La partie finale de cet article fut modifiée par la loi du 14 août 1884 portant revision partielle des lois constitutionnelles :

« En ce cas, les collèges électoraux sont convoqués pour de nouvelles élections dans le délai de deux mois, et la Chambre dans les dix jours qui suivront la clôture des opérations électorales ⁽¹⁾ ».

Le gouvernement de Mac-Mahon ne tarda pas à se servir du droit de dissolution qui lui avait été accordé par la Constitution de 1875.

La Chambre de 1876 avait été assez agitée au début de la session. Elle avait lutté contre le Sénat pour obtenir cette prépondérance budgétaire que nous avons signalée

(1) Sur l'amendement de M. WALLON, M. DE VENTAVON rapporteur de la loi s'était ainsi exprimé : « L'amendement de M. WALLON diffère sur trois points du texte que la commission avait adopté ; M. WALLON accorde au Président de la République le droit de dissolution mais il attribue ce droit aussi bien aux Présidents futurs qu'au Président actuel. La commission dans son texte restreint ce droit : elle veut que M. le Maréchal de MAC-MAHON ait seul la faculté de l'exercer. Sur le second point, la commission n'admet pas l'intervention du Sénat dans l'exercice du droit de dissolution : elle a pensé que cette intervention était pleine de périls et qu'elle atténuerait la responsabilité ministérielle. Enfin, la commission ne veut pas que le Président de la République soit tenu dans le délai de trois mois de convoquer les collèges électoraux. Elle croit qu'il faut maintenir pour apaiser les esprits le délai de six mois qu'elle a proposé (*Officiel*, du 3 févr. p. 899).

plus haut, elle avait examinée la question des compagnies de chemins de fer et avait été saisie de divers projets de rachat qui avaient profondément ému Léon Say et toute l'école classique. De grandes discussions s'étaient en outre produites au sujet de questions religieuses, des joutes d'éloquence avait eu lieu sur ce point entre Gambetta et le comte de Mun et la majorité de l'Assemblée s'était prononcée en faveur de l'État laïque et contre les manifestations ultramontaines⁽¹⁾.

Ces débuts d'une politique anticléricale étaient en opposition avec les idées du Maréchal de Mac-Mahon, Président de la République et du Sénat. Le ministère Jules Simon avait cependant accepté les termes de l'ordre du jour présenté par les anticléricaux mais sa conduite avait déplu au Président, qui n'attendit plus qu'un prétexte pour renverser le ministère.

L'occasion ne tarda pas à se présenter. Après la discussion religieuse, la Chambre était passée à l'ordre du jour et avait examiné entre autres choses un projet d'organisation municipale et un projet d'abrogation partielle de la loi du 29 décembre 1875 sur la liberté de la presse.

L'art. 5 du projet sur l'organisation municipale proposait la publicité facultative des séances des conseils municipaux. M. Bardoux proposa un amendement ayant pour objet d'interdire cette publicité. MM. Perras et Andrieux,

(1) Ce sont les termes mêmes de l'ordre du jour de MM. LEBLOND, LAUSSEDAI et de MARCÈRE qui fut adopté par 346 voix contre 113.

au contraire, proposèrent et firent adopter un amendement décrétant la publicité obligatoire. Le Gouvernement, qui s'était entendu avec la commission pour que la question ne soit abordée qu'à la seconde délibération, fut pris à l'improviste. Le ministre de l'intérieur, M. Jules Simon, qui n'assistait même pas à la séance, fit tous ses efforts mais en vain, pour faire revenir la Chambre sur son vote relatif à la publicité.

Quant à l'abrogation partielle de la loi du 29 décembre 1875, sur la presse, elle fut combattue par le ministère : le président du conseil exprima le désir que la commission chargée de préparer une loi sur la presse, apportât un travail d'ensemble qui aurait été discuté avec plus de maturité et de fruit « que tous ces projets distincts, séparés, qu'on apporte successivement et qui n'ont pas le caractère de grandeur qu'une belle loi libérale sur la presse pourrait avoir ». L'orateur fit encore valoir l'inopportunité d'une abrogation de la loi, surtout en ce qui concerne les dispositions répressives des offenses adressées aux souverains et aux peuples étrangers. Mais l'opposition du gouvernement fut vaine et en première délibération le projet fut voté par 378 contre 55.

Un tel vote n'avait cependant pas découragé le ministère qui espérait bien reprendre à nouveau le combat lors de la deuxième délibération. La situation n'était donc pas grave, aussi l'étonnement fut-il considérable quand le lendemain on lut à l'*Officiel* la lettre suivante du maréchal de Mac-Mahon.

« Monsieur le président du conseil,

» Je viens de lire dans le *Journal officiel*, le compte rendu de la séance d'hier. J'ai vu avec surprise que ni vous, ni M. le garde des sceaux, n'aviez fait valoir à la tribune toutes les graves raisons qui auraient pu prévenir l'abrogation d'une loi sur la presse, votée, il y a moins de deux ans, sur la proposition de M. Dufaure, et dont, tout récemment, vous demandiez vous-même l'application aux tribunaux ; et, cependant dans plusieurs délibérations du conseil et dans celle d'hier matin même, il avait été décidé que le président du conseil, ainsi que le garde des sceaux, se chargeraient de la combattre.

« Déjà on avait pu s'étonner que la Chambre des députés, dans ses dernières séances, ait discuté toute une loi municipale, adopté même quelques dispositions dont, au conseil des ministres, vous avez vous-même reconnu tout le danger, comme la publicité des conseils municipaux, sans que le ministre de l'intérieur eût pris part à la discussion.

« Cette attitude du chef de Cabinet fait demander s'il a conservé sur la Chambre l'influence nécessaire pour faire prévaloir ses vues.

« Une explication à cet égard est indispensable, car, si je ne suis pas responsable comme vous envers le Parlement, j'ai une responsabilité envers la France, dont aujourd'hui, plus que jamais, je dois me préoccuper.

« Agréez, etc....

« Maréchal DE MAC-MAHON, duc de Magenta. »

M. Jules Simon, président du conseil, ministre de l'intérieur avait fait aussitôt la réponse suivante :

« Monsieur le Président de la République,

« La lettre que vous voulez bien m'écrire m'impose le devoir de vous donner ma démission des fonctions que vous aviez bien voulu me confier. Mais je suis obligé en même temps d'y ajouter des explications sur deux points :

« Vous regrettez, monsieur le Maréchal, que je n'ai pas été présent samedi à la Chambre quand on a discuté en première lecture la loi sur les conseils municipaux ; je l'ai regretté également. J'ai été retenu ici par une indisposition, mais la question de la publicité des séances ne devait être discutée qu'à la seconde délibération. Je m'étais entendu à cet égard avec M. Bardoux. L'amendement de M. Perras qui a passé, a pris l'Assemblée à l'improviste, et j'avais rendez-vous avec la commission vendredi matin pour essayer de la faire revenir sur son vote avant d'engager le débat devant la Chambre. Tout cela est connu de tout le monde.

« Quant à la loi sur la presse, Monsieur le Maréchal, vous voudrez bien vous souvenir que mes objections portaient uniquement sur les souverains étrangers. Je m'étais toujours expliqué dans ce sens, comme vous vous en êtes souvenu vous-même au conseil d'hier matin, j'ai renouvelé mes réserves devant la Chambre. Je me suis abstenu de les développer pour des raisons que tout le monde

-connaissait et approuvait. Pour le reste de la loi, j'étais d'accord avec la commission.

« Vous voudrez bien comprendre, Monsieur le Président, le motif qui me porte à entrer dans ces détails. Je devais établir ma position d'une façon très nette au moment où je quitte le conseil. J'ose à peine ajouter, mais comme citoyen, non plus comme ministre, que je désire vivement être remplacé par des hommes appartenant, comme moi, au parti républicain conservateur. J'ai eu pendant cinq mois le devoir de vous donner mon avis, et pour la dernière fois que j'ai l'honneur de vous écrire, je me permet d'exprimer un souhait qui m'est uniquement inspiré par mon patriotisme.

« Veuillez agréer, Monsieur le Maréchal, l'hommage de mon respect.

« Signé : Jules SIMON ».

Après l'envoi de sa démission, le président du conseil avait immédiatement convoqué ses collègues qui suivirent son exemple et adressèrent leurs démissions au Président de la République, qui les accepta.

Cette crise ministérielle produisit une grande émotion à la Chambre des députés.

Le 17 mai, lendemain de la démission des ministres, M. Gambetta demanda à interpeller les ministres démissionnaires chargés de l'expédition des affaires, et au nom de la majorité, il critiqua sévèrement l'acte du 16 mai et déclara que la Chambre ne donnerait sa confiance qu'à un ministère franchement républicain.

Devant cette attitude de résistance, le Maréchal-Président ne voulut pas reculer, le 17 mai il constitua un ministère nettement conservateur, avec le duc de Broglie pour président du conseil, et M. de Fourtou pour ministre de l'intérieur, et le 18 mai, le nouveau Cabinet se présenta devant la Chambre pour y lire un message dans lequel le Président donnait des raisons de son attitude politique. Il relevait soigneusement les échecs successifs, dans les deux Chambres, des ministères Dufaure et Jules Simon, et concluait que devant les exigences sans cesse croissantes du parti républicain, il ne pouvait pas faire un pas de plus « sans faire appel ou demander appui à une fraction du parti républicain, celle qui croit que la République ne peut s'affermir sans avoir pour complément et pour conséquence la modification radicale de toutes nos grandes institutions administratives, judiciaires, financières et militaires ». Le Maréchal-Président, ajoutait ne pas vouloir condescendre aux désirs du radicalisme, et comme il espérait que quelque repos accordé aux Chambres calmerait l'émotion causée par les derniers incidents, il prorogeait le Parlement pour un mois.

Cet ajournement prononcé immédiatement après la lecture du message était une tactique, les députés et sénateurs ne pouvant plus parler après l'ajournement prononcé ⁽¹⁾ ne pouvaient protester contre les termes du message présidentiel.

(1) « Après la lecture du décret d'ajournement il ne doit plus y avoir ni

L'émotion ne fit naturellement qu'augmenter : les groupes républicains de la Chambre et du Sénat se réunirent pour protester contre l'acte présidentiel et contre le silence imposé aux Chambres, la presse française terrorisée dut se taire, mais la presse étrangère apprécia sévèrement la conduite du Maréchal-Président : Le *Times* avait pour lui plus de pitié que de blâme, car, disait-il, « il était entraîné dans une voie qui doit probablement aboutir, soit à son propre abaissement, soit à des désastres pour son pays. Les vrais coupables sont ces partisans astucieux qui, même aujourd'hui, lui conseillent de substituer sa volonté armée à celle de la Nation ». A Vienne comme à Londres, on trouvait la lettre du Maréchal telle qu'un monarque constitutionnel ne se serait pas permis de l'écrire.

Le mois de prorogation se passa sans que les esprits fussent calmés, et le 16 juin, le Parlement rentra en session.

La majorité de la Chambre avait décidé de voter les crédits du compte de liquidation nécessité par la reconstitution militaire de la France, mais de s'abstenir de tout vote budgétaire avant d'avoir devant elle un Cabinet cons-

discussion, ni délibération ; la parole ne saurait même être accordée pour un fait personnel. Le Président seul a la parole pour régler l'ordre du jour de la séance de rentrée ; s'il a été saisi d'une demande d'interpellation, il le déclare sans en énoncer l'objet et prévient la Chambre que cette demande lui sera communiquée à sa plus prochaine séance. Lorsque le décret d'ajournement a été précédé d'un message, des projets de réponse au message peuvent être déposés le jour de la rentrée. » (EUG. PIERRE, *Traité de droit politique et parlementaire*, n° 500).

titutionnel et parlementaire. Mais le Président, qui n'espérait pas imposer aux Chambres le Cabinet de Broglie, fit connaître au Sénat, par l'intermédiaire du président du Conseil, l'intention dans laquelle il se trouvait de dissoudre la Chambre et il demandait à la Chambre haute un avis conforme.

A la Chambre des députés, ce fut M. de Fourtou, ministre de l'intérieur qui fit connaître la résolution du Maréchal-Président. Ce fut alors, qu'eut lieu au Parlement une discussion inoubliable ou fut appréciée l'attitude inconstitutionnelle du Président de la République qui avait pris un ministère dans la minorité (1). C'était disait-on une violation flagrante des règles du gouvernement parlementaire, et l'on espérait que le Sénat ne prêterait pas

(1) A la Séance du 16 juin, M. de Fourtou voulant justifier l'acte du 16 mai, s'exprima ainsi, au milieu des applaudissements de la droite et des protestations de la gauche :

« La vérité est donc ce que j'affirme, à savoir : que sur le terrain des lois constitutionnelles, un combat s'est livré dès le premier jour entre l'esprit conservateur et l'esprit révolutionnaire ; un combat dans lequel l'esprit conservateur a toujours été vaincu et duquel nous avons vu sortir manifestement encouragées par la faveur des fractions avancées de la majorité, manifestement subies par les fractions modérées, jusqu'à des propositions qui amnistiaient la Commune de Paris.

« Je vous dénonçais tout à l'heure, Messieurs, la majorité marchant à l'absorption des deux grands Pouvoirs de l'État. Je puis ajouter maintenant qu'elle y marchait le drapeau de la désorganisation sociale à la main. C'est alors qu'est intervenu l'acte réparateur du 16 mai. Il est intervenu pour arrêter le mouvement, au terme duquel se serait rencontré l'abaissement irrémédiable de la nation française. M. le Maréchal de Mac-Mahon,

la main au Gouvernement et se refuserait à accorder une dissolution qui n'avait d'autre but que de tâcher de paralyser ou même d'anéantir une majorité républicaine solidement établie. « Je ne sais pas ce que décidera le Sénat, disait M. Léon Renault, mais si, sans motif sérieux, sans qu'il y ait une raison qui puisse faire comprendre pourquoi une crise si grave est ouverte, le Sénat accorde la dissolution purement et simplement pour satisfaire au désir suggéré au Maréchal de Mac-Mahon par le ministère actuel, n'arrivera-t-il pas que le principe d'une seconde Chambre, ce principe si heureusement introduit dans nos institutions soit mit au péril ? »

Le Sénat, malgré l'opposition de la gauche et notamment malgré les discours de Victor Hugo⁽¹⁾, Jules Simon, Bérén-

s'enveloppant dans son droit constitutionnel, est venu rétablir l'équilibre nécessaire entre les pouvoirs publics, en sauvegardant contre vos empiètements l'indépendance du Sénat et sa propre indépendance.

« En vous empêchant ainsi de devenir une Convention, savez-vous ce qu'il a fait ? au lieu de troubler, comme on l'en accuse, le fonctionnement régulier et paisible de la Constitution, il l'a sauvée de vos mains, en même temps qu'il barrait le passage au radicalisme montant peu à peu, d'étape en étape, par des cheminements couverts, à l'assaut de la société....

« Vous savez bien que nous sommes, nous aussi, les amis de la France de 89... Nous sommes la France de 89 se dressant contre la France de 93 ».

(1) Qu'est-ce que tout cela, Messieurs, s'écrie Victor Hugo : c'est l'esprit de révolution. Oui, à cette heure, l'esprit de Gouvernement est dans l'opposition et l'esprit de révolution est dans le Gouvernement. Messieurs les sénateurs, croyez-moi. Oui, soyez le Gouvernement, coupez court à cette tentative. Arrêtez net cette étrange insurrection du 16 mai.... (*Applaudissements prolongés à gauche*). Il dépend aujourd'hui du Sénat de paci-

ger, Laboulaye, etc., adopta la demande de dissolution de la Chambre le 22 juin, par 150 voix contre 130, et le 25 juin, la Chambre des députés fut dissoute et les collèges électoraux convoqués pour de nouvelles élections dans le délai de trois mois. — Mais en fait les nouvelles élections ne furent fixées qu'au 14 octobre.

Malgré la pression gouvernementale, les élections amenèrent à la Chambre une majorité républicaine beaucoup plus forte que précédemment et qui, malgré tous les efforts du Maréchal-Président, voulut faire respecter la tradition du gouvernement parlementaire, et n'accepta qu'un ministère pris dans la majorité de la Chambre.

Sitôt que la Chambre des députés fut reconstituée après la dissolution du 16 mai, elle vota trois lois de garantie ayant pour objet soit l'éventualité d'une nouvelle dissolution, soit les conséquences qu'une nouvelle dissolution pouvait avoir.

fier la France ou de troubler le monde. La France est aujourd'hui désarmée en face de toute la coalition du passé! Le Sénat est son bouclier. La France, livrée aux aventures, n'a plus qu'un point d'appui, un seul, le Sénat... Le Sénat, en rejetant la dissolution, rassure la Patrie et prouve qu'il est nécessaire... Avec plus d'assurance que les anciens croisés, nous pouvons dire : Dieu le veut! Non, le passé ne prévaudra pas, eût-il la force, nous avons la justice, et la justice est plus forte que la force. Nous sommes la philosophie et la liberté!

Non, tout le moyen âge condensé dans le Syllabus n'aura pas raison de Voltaire; non, toute la monarchie, fût-elle triple, et eût-elle, comme l'hydre, trois têtes, n'aura pas raison de la République. (*Applaudissements répétés à gauche*).

Ces lois de garantie sont : la loi sur le colportage, la loi sur l'état de siège et la loi sur les crédits additionnels.

1. — *Loi sur le colportage.*

Pendant la dissolution du 16 mai, le Gouvernement était parvenu à interdire, sur presque tout le territoire français, la distribution des journaux appartenant à l'opinion républicaine, tandis qu'elle laissait toute liberté aux journaux qui représentaient les opinions opposées ⁽¹⁾. Ce même abus s'était déjà produit dans des époques antérieures, et pour le réprimer l'Assemblée nationale avait introduit dans la loi du 29 décembre 1875 la disposition suivante : « L'interdiction de vente et de distribution sur la voie publique ne pourra plus être édictée par l'autorité administrative comme mesure particulière contre un journal déterminé ». Mais sur les instructions du ministre de l'intérieur, les préfets du 16 mai s'appuyèrent sur une disposition de la loi du 27 juillet 1849 non abrogée en 1875, et portant que les distributeurs et colporteurs de journaux et autres écrits, devraient être pourvus d'une autorisation qui leur serait accordée par le préfet et qui pourrait leur être retirée. On n'accordait ainsi l'autorisation aux colporteurs qu'à condition qu'ils ne colporteraient pas les journaux dont l'administration voulait entraver la distribu-

(1) Voir rapport de M. RENÉ GOBLET, Chambre des députés, 5 février 1878.

tion, et s'ils enfreignaient cette défense verbale, on leur retirait l'autorisation.

La loi nouvelle substitua le système de la déclaration à celui de l'autorisation, et dans son art. 1^{er} elle disposa : « Les journaux peuvent être librement colportés ou distribués par toute personne, moyennant une simple déclaration avec indication de domicile, faite, soit à l'autorité municipale du lieu, soit à la préfecture.

II. — *Loi sur l'état de siège.*

A l'époque du 16 mai, on n'avait pas de législation bien précise réglant l'éventualité d'un état de siège pendant la dissolution de la Chambre des députés.

La dernière disposition législative sur l'état de siège était du 9 août 1849. Elle était intimement liée à la Constitution de 1848 qui ne prévoyait pas la dissolution de l'Assemblée nationale, mais seulement la prorogation, elle était donc incomplète et l'on ne pouvait rien tirer de ses dispositions (1).

Aux termes de cette loi de 1849, l'Assemblée nationale pouvait seule, en principe, déclarer l'état de siège, mais en cas de prorogation de l'Assemblée, ce droit était excep-

(1) Loi du 9 août 1849. Art. 3. « Dans le cas de prorogation de l'Assemblée nationale, le Président de la République peut décréter l'état de siège de l'avis du conseil des ministres.

Le Président, lorsqu'il a déclaré l'état de siège doit immédiatement en informer la commission instituée en vertu de l'art. 32 de la Constitution,

tionnellement concédé au Président de la République, à la condition de consulter le conseil des ministres, d'informer la commission de permanence, et, selon la gravité des circonstances, de convoquer l'Assemblée nationale.

Ces dispositions avaient été abrogées par la Constitution de 1852 qui permettait au chef de l'État, et à lui seul, de déclarer l'état de siège dans un ou plusieurs départements, sauf à en référer au Sénat dans le plus bref délai. Elles n'avaient point été rétablies par la Constitution de 1875, qui ne parlait pas de l'état de siège, et qui, d'ailleurs, créait un état de choses absolument différent de celui en vertu duquel avait été faite la loi de 1849.

En effet, en 1849, l'existence de la commission de permanence était la condition essentielle du pouvoir donné au Président de la République de déclarer l'état de siège en cas de prorogation. « La liberté du pays, disait à la Chambre des députés le rapporteur de la loi de 1878, trouvait une garantie dans l'existence de cette commission, organe toujours présent de l'Assemblée souveraine, dans le droit qui lui appartenait de convoquer immédiatement l'Assemblée pour qu'elle pût statuer en dernier ressort sur le maintien ou la levée de l'état de siège. Or, il n'y a plus aujourd'hui (en 1878) de commission de permanence.

et selon la gravité des circonstances convoquer l'Assemblée nationale.

La prorogation de l'Assemblée cesse de plein droit lorsque Paris est déclaré en état de siège.

L'Assemblée nationale, dès qu'elle est réunie, maintient ou lève l'état de siège ».

D'ailleurs, en 1848, l'Assemblée nationale ne pouvait être prorogée que par elle-même, aujourd'hui les Chambres peuvent être ajournées par le Président de la République.

Sous l'empire de la Constitution de 1848, l'Assemblée nationale ne pouvait être dissoute. La loi n'avait donc pas à prévoir et à régler la déclaration de l'état de siège en cas de dissolution. Or, nous sommes ici dans une matière essentiellement d'exception où tout est de droit étroit, où tout ce qui n'est pas expressément autorisé est interdit, où il n'est pas permis de raisonner par analogie et suppléer au silence du législateur. L'état de siège ne peut donc absolument pas être déclaré aujourd'hui en cas de prorogation ou de dissolution de la Chambre des députés (1) ».

Cette impossibilité d'appliquer la loi de 1849 rendait donc nécessaire une nouvelle loi sur l'état de siège. Au lendemain du 16 mai, il fallait rassurer l'émotion publique qui aurait pu craindre que l'on ne profitât du vague de la législation de l'état de siège pour faciliter un nouveau coup d'État.

Sitôt la rentrée des Chambres élues en octobre 1877, une proposition relative à l'état de siège fut déposée à la Chambre des députés par M. Bardoux, et après quelques amendements, fut votée, puis promulguée le 3 avril 1878.

Dans son article 1^{er} cette loi détermine exactement les

(1) Rapport de M. FRANCK-CHAUVEAU, à la Chambre des députés, séance du 5 févr. 1878, *Off.* du 16 févr., p. 1626.

circonstances et les conditions dans lesquelles l'état de siège pourrait être déclaré : « L'état de siège ne peut être déclaré qu'en cas de péril imminent, résultant d'une guerre étrangère ou d'une insurrection à main armée.

« Une loi peut seule déclarer l'état de siège ; cette loi désigne les communes, les arrondissements ou départements auxquels ils s'appliquent. Elle fixe le temps de sa durée. A l'expiration de ce temps, l'état de siège cesse de plein droit à moins qu'une loi nouvelle n'en prolonge les effets. »

L'art. 2 de la loi du 3 avril 1878, décide qu'en cas d'ajournement des Chambres, le Président de la République peut déclarer l'état de siège de l'avis du conseil des ministres, mais alors les Chambres se réunissent de plein droit.

Quant au cas de dissolution il a donné lieu à diverses propositions.

La proposition de M. Bardoux refusait en principe au Président le droit de prononcer l'état de siège pendant la dissolution de la Chambre. Une seule exception était introduite à ce principe, en faveur du cas de guerre étrangère, et dans cette situation, le Président devait d'ailleurs prendre l'avis du conseil des ministres, convoquer les collèges électoraux et réunir les Chambres dans le plus bref délai possible.

La commission du Sénat modifia le projet Bardoux que la Chambre des députés avait accepté en première discussion et voulut accorder au Président de la République le

droit de déclarer lui-même l'état de siège pendant la dissolution de la Chambre, non seulement au cas d'une guerre étrangère, mais au cas où un péril se produirait à l'intérieur.

Mais le Sénat ne se rangea pas à l'avis de la commission, il ne voulut pas étendre les droits du Président en lui accordant le droit de siège en cas de péril intérieur, et il vota l'article du projet Bardoux tel qu'il lui avait été présenté.

III. — *Loi sur les crédits supplémentaires et extraordinaires à ouvrir par décret pendant la prorogation des Chambres.*

Le projet de cette loi fut présenté le 11 janvier 1878, par M. Léon Say, ministre des finances, qui, dans son exposé de motifs, justifiait ainsi la nécessité d'une législation sur les crédits additionnels : « Sous tous les régimes, on a cherché les moyens d'assurer les services publics sans porter atteinte au droit des Chambres, qui seules peuvent disposer des ressources du pays; les systèmes qu'on a employés ont varié naturellement avec les Constitutions. Sous le Gouvernement de juillet, on a autorisé l'ouverture de crédits supplémentaires ou extraordinaires sous certaines réserves et dans des conditions déterminées. Sous l'Empire, avec une spécialité moins étendue et la faculté de virement, on a pu arriver au même résultat par d'autres moyens; sous l'Assemblée nationale, qui était permanente, on a réglé par une loi du 16 septembre 1871. art. 30 et 31, qui s'ap-

pliquait d'abord à un exercice déterminé et qui a été appliquée à d'autres par extension, le mode d'ouverture des crédits pendant le temps où l'assemblée absente n'était plus représentée que par une commission permanente.

La Constitution de 1875, enfin, a institué deux Chambres dont les sessions sont limitées. Il est donc nécessaire de mettre d'accord les principes des lois antérieures avec cette situation nouvelle. Tel est l'objet du projet de loi. » L'exposé des motifs continuait en retraçant l'historique des différentes dispositions législatives successivement édictées sur la question des crédits supplémentaires ou extraordinaires, puis arrivant à l'époque actuelle il s'exprimait ainsi :

« En présence de la Constitution nouvelle (lois des 24, 25 févr. et 16 juill. 1875) qui a attribué le Pouvoir législatif à deux Chambres et limité à cinq mois la durée de leur session ordinaire, on s'est demandé si nous sommes encore régis par la loi du 16 septembre 1871, ou si les dispositions de cette loi sont devenues caduques depuis le jour (8 mars 1876) où l'Assemblée nationale a pris fin. Il est donc nécessaire de déterminer dans quelles conditions, et sous quelles garanties, il est possible de concéder au Gouvernement le droit d'ouvrir des crédits supplémentaires ou extraordinaires.

Dans son article 1^{er}, la loi consacrait ce principe conforme à toutes les traditions parlementaires qu'il ne peut être accordé de crédit supplémentaire et extraordinaire qu'en vertu d'une loi.

Mais le principal article de cette loi, qui nous intéresse, est l'article 4, qui implicitement refuse au Président de la République le droit de décréter des crédits supplémentaires dans le cas de dissolution de la Chambre.

Pendant la période du 16 mai, le Gouvernement, après avoir usé du droit de dissolution, ouvrit lui-même par décret, en l'absence des Chambres, conformément à la loi de 1871, les crédits supplémentaires dont il avait besoin.

La nouvelle Chambre, dès sa rentrée, commença par refuser le budget d'un ministère inconstitutionnellement composé, et ensuite, voulut une fois de plus protester en faveur de ce principe que tout crédit doit être voté par les Chambres et que ce privilège ne doit pas être délégué au Président de la République d'une façon imprudente.

On accorda au chef de l'État le droit de décréter, après approbation des ministres des crédits supplémentaires et extraordinaires pendant la prorogation des Chambres, et par prorogation, il fut bien décidé que l'on comprenait l'intervalle entre les deux sessions ordinaires des Chambres. En effet, lors de la discussion à la Chambre des députés, M. Wilson, rapporteur de la commission, fit connaître l'interprétation suivante que la commission voulait donner à ce mot *prorogation* et la modification qu'elle proposait d'introduire dans le projet de M. Léon Say qui autorisait les décrets de crédits supplémentaires pendant

l'ajournement des Chambres, prononcé par le Président de la République pour abréger la durée normale de session. Au lieu de ces mots : « Dans le cas de prorogation des Chambres, tels qu'ils sont définis dans l'art. 2 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875... », il faut dire : « Dans le cas de prorogation des Chambres, tel qu'il est défini dans le 1^{er} § de l'art. 2 de la loi constitutionnelle du 16 juillet 1875 ». Nous visons simplement, d'après cette nouvelle rédaction le § 1^{er} de l'art. 2, au lieu de viser l'art. 2 tout entier. L'art. 2 de la loi du 16 juillet 1875 définit les différents cas de prorogation des Chambres. Il y a d'abord le cas de prorogation qui est visé dans le § 1^{er} de cet art. 2 : c'est ce qu'on peut appeler l'intervalle des sessions, c'est-à-dire le cas où le Président de la République a clos par décret la session de la Chambre. Or, c'est dans ce cas seulement que le Pouvoir exécutif pourra ouvrir, par décret, des crédits supplémentaires. Le § 2 du même art. 2, au contraire, pour objet de définir le cas d'ajournement, c'est-à-dire le cas où le Pouvoir exécutif interrompt, par décret, une session de la Chambre pour l'ajourner pendant un mois au plus. La rédaction que la commission soumet au vote de la Chambre a pour objet d'interdire d'une manière absolue, l'ouverture de tout crédit extraordinaire ou supplémentaire, dans le cas d'ajournement.

Il va sans dire que, conformément aux indications données dans l'exposé des motifs et sur lesquelles la commission a insisté dans son rapport, dans le cas de dissolution, l'ouverture des crédits supplémentaires ou extraor-

dinaires est formellement interdite. » (Chambre des députés, séance du 31 janvier 1878 ⁽¹⁾).

Par suite de cette loi, le Président de la République ne peut donc pas décréter des crédits supplémentaires, non seulement au cas de dissolution de la Chambre, mais encore au cas d'ajournement ou de renvoi anticipé des députés. La loi a ainsi voulu que le Président de la République soit forcé d'abréger le plus possible le délai qui s'écoule entre la dissolution et la convocation de nouveaux collègues.

« Le Pouvoir exécutif, disait au Sénat le rapporteur de la loi, a besoin de fonds en dehors des prévisions de son budget? D'abord, pour moi, j'avoue que je ne suis pas très fâché que les budgets soient préparés, médités, discutés de telle manière que les prévisions soient rarement trompées. Mais je reconnais... qu'il y a des cas où les prévisions peuvent être dépassées.....

Alors si la Chambre des députés est dissoute, convoquez les électeurs, afin qu'ils nomment promptement une nouvelle Chambre; et alors le Pouvoir exécutif sera armé et procédera par des moyens réguliers. Il dépend de lui de ne pas utiliser un délai, dont le maximum est de trois mois. Qu'il abrège ce délai, voilà le vœu dont notre loi favorise l'accomplissement. » (Discours du rapporteur du projet de loi, M. Bertauld, Sénat, 25 mars 1879.)

On ne peut cependant pas se dissimuler que cette loi

(1) *Journal officiel*, 1^{er} février 1878, p. 919 et 920.

est une précaution exagérée contre le Pouvoir exécutif.

Pendant la dissolution de la Chambre des députés, il peut se produire des besoins ou des circonstances inévitables, qui nécessitent des crédits supplémentaires ou extraordinaires.

Le Président de la République ne pourra pas les demander à la Chambre des députés puisqu'elle n'existe plus. Il ne pourra pas non plus attendre l'élection de la nouvelle Chambre, car les circonstances peuvent être très pressantes.

Il sera donc obligé de rester dans cette impasse, et le seul résultat que cette loi pourra jamais produire, ce sera de faire réfléchir le Président de la République et le Sénat sur la presque impossibilité de gouverner pendant la dissolution, et de les faire reculer devant cette mesure si nécessaire cependant, mais que la loi de 1879 rendra probablement à jamais inapplicable ⁽¹⁾.

(1) En général, les crédits supplémentaires s'appliquent à des services tellement importants qu'il est impossible à un gouvernement quelconque de les laisser en suspens. Pour le ministère de la justice, les crédits supplémentaires s'appliquent généralement aux frais de justice criminelle; pour l'intérieur, à l'entretien des détenus; pour les finances, au paiement des intérêts des arrérages des annuités de pension; pour la guerre, aux rations pour les hommes et les chevaux. (Voir, Discours de M. DELSOL, Sénat, 25 mars 1879, *Off.*, p. 2496.)

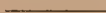
TROISIÈME PARTIE

LÉGISLATION COMPARÉE



CHAPITRE I

Le droit de dissolution en Angleterre



L'Angleterre fort en avance sur le reste de l'Europe avait conquis dès le xv^e siècle un renom bien mérité pour la sagesse de ses lois et la sécurité qu'elle offrait aux citoyens contre l'oppression. A cette époque déjà, des limites étaient apportées à l'autorité royale, et le Roi ne pouvait imposer à son peuple aucune taxe nouvelle sans l'assentiment de son Parlement composé d'évêques et d'abbés mitrés, ou lords spirituels, et de pairs héréditaires, ou lords temporels qui siégeaient et votaient dans la même Chambre, et en outre des francs tenanciers de chaque comté et des bourgeois d'un grand nombre de villes et bourgs qui for-

maient la Chambre basse ou Chambre des communes. De plus, l'approbation de ces deux Chambres était nécessaire pour qu'une loi sérieuse devienne définitive.

Cette gêne apportée aux entreprises de la royauté blessait « cet orgueil qui, dans les princes et leurs conseillers est d'ordinaire un sentiment plus fort encore que l'amour déréglé du pouvoir⁽¹⁾ ».

Mais cette consultation des Parlements était alors un avantage bien incomplet, car le Roi les convoquait quand il le voulait, leur imposait de ne s'occuper que du vote des subsides demandés, et leur interdisait de contrôler les affaires du Gouvernement⁽²⁾.

Il pouvait les dissoudre s'ils n'accomplissaient pas ses désirs. Ce n'était donc pas encore le gouvernement parlementaire, ce n'était que l'embryon qui se développait lentement et qui ne devait arriver à terme qu'à la seconde révolution d'Angleterre.

(1) HALLAM, *Histoire constitutionnelle d'Angleterre*. Édition GUIZOT, t. I, p. 363.

(2) Dans le Parlement rassemblé en avril 1571, Bacott, lord-garde du grand sceau répondait ainsi à la demande accoutumée de l'orateur des communes pour obtenir l'entière liberté de la parole dans la Chambre : « La majorité ayant tout récemment reconnu dans les communes quelques désordres et éprouvé de leur part quelques offenses, qui bien que restées impunies, étaient cependant toujours des offenses dont il fallait tenir compte, les communes devront dorénavant s'abstenir de se mêler d'aucune affaire de Gouvernement et ne s'occuper que de ce qui pourrait leur être proposé et d'autres objets d'un intérêt général pour l'État ». HALLAM, *op. cit.*, t. I, p. 385.

Charles I^{er} après bien des efforts des communes ⁽¹⁾ convoqua un Parlement et lui assura une quasi-permanence en statuant qu'un Parlement qui aurait existé moins de cinquante jours ne saurait être dissous sans le consentement de ses membres, et qu'en cas de dissolution un nouveau Parlement devrait être convoqué dans un espace moindre de trois années.

Cette demi-satisfaction promise aux communes ne fit en tous cas que retarder de quelques années la première révolution d'Angleterre, qui, depuis longtemps se mûrissait. Lorsqu'après Cromwell, la royauté reparut, elle ne fut

(1) Entre autres protestations contre l'absolutisme royal on peut signaler celle du 18 décembre 1821 que les communes firent enregistrer dans les journaux et qui eût pour contre-coup la dissolution du Parlement :

« Les libertés franchises, privilèges et juridictions du Parlement sont le droit incontesté, et l'héritage des sujets d'Angleterre, les affaires graves concernant le Roi, l'État et la défense du royaume et de l'Église d'Angleterre, le soin de faire et maintenir des lois, d'examiner les plaintes et griefs qui s'élèvent journellement dans ce royaume, sont le sujet propre et le légitime objet de l'examen et des débats dans le Parlement. Dans le maniement et la conduite des affaires, chaque membre de la Chambre doit avoir la liberté de parler pour proposer, traiter, discuter et terminer lesdites affaires, les communes en Parlement ont même liberté et franchise de traiter ces matières dans l'ordre et de la manière qui leur semblera convenable, et chaque membre en particulier de ladite Chambre est également affranchi de toute citation, emprisonnement et vexation (autres que les mesures de la Chambre elle-même) pour ou au sujet d'aucun bill, discours, observation ou déclaration d'aucune manière ou de matières touchant le Parlement ou les affaires du Parlement.... » HALLAM, *op. cit.*, t. II, p. 127.

qu'une royauté anémiée et modeste qui ne pût plus se dispenser d'avoir un Parlement presque permanent auquel elle demandait des subsides, et si encore la royauté eut quelques ressauts d'absolutisme et prononça la dissolution des assemblées qui ne lui étaient pas favorable, ses tendances furent réprimées lors de la seconde Révolution qui au gouvernement arbitraire des Stuarts, substitua l'idée du gouvernement parlementaire et de la responsabilité des ministres, idées qui se sont perfectionnées jusqu'à nos jours et qui ont servi de modèle à l'Europe continentale.

Dans le gouvernement parlementaire anglais la royauté n'est plus guère qu'une institution conservée *honoris causa* et n'ayant plus qu'un rôle cérémonial et figuratif. Cependant pour les Anglais, la royauté personnifie le Gouvernement et concentre sur une seule personne l'attention publique qui dans un gouvernement républicain se divise entre tous les ministres et hommes remarquables du Parlement⁽¹⁾. Les droits du roi d'Angleterre furent limités à dater de 1683, mais cette limitation ne fut pas le résultat d'une loi constitutionnelle, mais la conséquence du changement d'esprit du peuple : « Ce fut par un tour nouveau des esprits, par un changement des cœurs bien plus que par des

(1) F. BAGEHOT, *La Constitution anglaise*, traduction GAULHIAC, p. 70 et suiv. Cependant malgré le rôle effacé de la royauté, Bagehot vante sa supériorité sur la République : « Tant que la race humaine aura beaucoup de cœur et peu de raison la royauté sera un gouvernement fort parce qu'elle s'accorde avec les sentiments répandus partout, et la République un gouvernement faible parce qu'elle s'adresse à la raison », p. 75.

statuts positifs et des améliorations de la loi, que la révolution d'Angleterre a si puissamment contribué à notre liberté et à notre prospérité. Elle rompit le prestige qui avait charmé la Nation, elle coupa dans ses racines toute cette théorie de droit indestructible et de prérogative souveraine qui avait mis la Couronne en continuelle opposition avec les peuples ».

Il reste bien au roi d'Angleterre le droit de choisir les ministres, mais sur ce point son initiative est bien peu de chose si l'on songe qu'en vertu des usages parlementaires il est forcé de prendre pour premier ministre le chef de la majorité de la Chambre des communes qui a renversé le ministère à remplacer.

Les ministres anglais, sous la direction du premier ministre — dont le rôle est bien plus important que celui de notre président du conseil des ministres français — exercent le pouvoir exécutif et gouvernent avec la Chambre des communes qui représente véritablement la nation. Toutes les lois que les ministres sont presque seuls à proposer — car en Angleterre l'initiative parlementaire est réduite à sa plus simple expression ⁽¹⁾ — sont examinées par la Chambre des communes.

Mais ce premier examen ne suffit pas, et les projets ne deviennent définitivement loi qu'autant qu'ils sont agréés par une seconde assemblée : la Chambre des lords.

(1) Cf. ÉMILE LARCHER, *De l'initiative parlementaire (passim)*, ouvrage couronné par la Faculté de droit de Paris : Prix Rossi.

La Chambre des lords est le régulateur du parlementarisme anglais. Pendant longtemps elle en fut même l'organe prédominant, alors que les lords, grands propriétaires de terre et personnages influents, faisaient passer à la Chambre populaire leurs candidats favoris. Mais des réformes apportées au système électoral anglais rendirent peu à peu les membres des communes indépendants des lords, et la Chambre des communes qui se sentait toute la force que donne l'élection par le pays « prit le dessus et accapara presque toute l'influence du Parlement dans le Gouvernement ⁽¹⁾ ».

Les communes ont hérité de toute l'autorité qu'avait perdue le Roi et les lords. Maîtresses du pouvoir législatif, maîtresses de la destinée des ministres qui coopèrent avec elle, elles ont acquis assez de force pour enchaîner la volonté de leurs coopérateurs et si, jusqu'alors, elles n'ont pu s'emparer elles-mêmes de la direction de l'exécutif, il n'en est pas moins vrai que nul ne peut l'exercer que de leur consentement. « Les ministres ne sont plus les agents du Roi mais plutôt les délégués de la Chambre populaire obligés d'obéir à son impulsion et d'adopter sa politique ⁽²⁾ ».

Cependant les ministres ne sont pas les modestes serviteurs de la Chambre des communes ni les fidèles exécuteurs de ses caprices. Choisis par le Roi parmi les hommes

(1) M. ESMEIN, *Éléments de droit constitutionnel*, p. 116.

(2) DUPRIEZ, *Les ministres*, t. I, p. 96.

les plus éminents de la majorité, ils constituent l'état-major de leur parti et leur autorité morale leur permet de surveiller et de diriger la marche d'une assemblée qui, livrée à elle-même, s'épuiserait en des débats inutiles et vides et dégénérerait en une assemblée tumultueuse et impuissante.

D'ailleurs, le Cabinet anglais ne se présente pas seulement devant la Chambre des communes avec l'autorité morale qui s'attache à la parole de ses membres, il possède encore d'autres moyens de persuasion.

Le premier moyen sera la menace de se retirer. La démission du Cabinet anglais est grosse de conséquences.

En France, la chute d'un ministère est un événement peu surprenant, car le lendemain, un autre ministère peut être reformé avec les éléments du même parti que le précédent. La plupart du temps même, un ou plusieurs ministres démissionnaires sont repris pour la nouvelle combinaison. Mais en Angleterre on ignore cet art des « replâtrages ministériels ». Lorsqu'un ministère est tombé le pouvoir passe immédiatement à des hommes entièrement nouveaux qui jamais ne sont choisis dans le même parti que leurs prédécesseurs, et l'on comprend que la menace de la démission collective du Cabinet inspire aux représentants des réflexions salutaires. Les hommes de la même couleur que les ministres, réfléchiront avant de donner un vote qui aura pour effet d'enlever le pouvoir à leur parti, les adversaires hésiteront à entraver l'action du Gouvernement lorsqu'ils auront la perspective de se trou-

ver le lendemain en face des mêmes difficultés ⁽¹⁾.

Mais le moyen le plus efficace que les usages constitutionnels accordent aux ministres pour sanctionner leur autorité est la faculté d'obtenir du Roi la dissolution de la Chambre des communes.

Ce droit de dissolution n'a pas le même caractère qu'il avait avant la seconde révolution d'Angleterre. A l'époque du gouvernement arbitraire, le Roi prononçait la dissolution des Parlements temporaires qui lui avaient accordé les subsides demandés, et dont la tâche était terminée, mais il prononçait aussi la dissolution des Parlements réfractaires à ses volontés, soit qu'ils eussent des tendances à contester l'administration du royaume, soit qu'ils refusassent les impôts demandés.

Dans le régime parlementaire alors que l'absolutisme du Roi a fait place au Gouvernement des assemblées représentatives, la dissolution est considérée comme le régulateur du mécanisme constitutionnel.

Grâce à ce régulateur ⁽²⁾, le Cabinet peut dire aux communes : « Membres du Parlement, vous ne faites pas votre devoir, vous obéissez à votre caprice au détriment du pays, je veux savoir si le pays approuve ou n'approuve pas votre conduite, je ferai appel du Parlement dont vous faites partie au Parlement qui vous remplacera ».

Dans les premiers temps du parlementarisme anglais la

(1) M. CHAVEGRIN à son cours, 1894-95, et aussi DUPRIEZ, *op. cit.*

(2) BAGEHOT, *Constitution anglaise*, traduction française, p. 327.

menace de la dissolution des communes fut un moyen très efficace pour permettre aux rois de conserver ce qui leur restait des anciennes prérogatives de la couronne, et de vaincre l'opposition. Mais ce ne fut guère que vers 1830 que la dissolution des communes fut considérée comme le moyen accordé au peuple de manifester ses volontés et de déclarer, si les représentants étaient en opposition avec l'esprit de la Nation. En 1830, tout le monde réclamait une réforme électorale qui étendrait le droit de suffrage à tout homme occupant une maison d'un loyer de 10 livres sterling, et qui réduirait le nombre des représentants des bourgs les moins importants. Ces réformes réclamées par l'opinion publique ne semblaient pas devoir être agréées par l'une ni l'autre des deux Chambres. Cependant le ministère de Lord Grey, d'accord avec le Roi, présenta aux communes un bill de réforme électorale, bill, qui fut repoussé par une faible majorité.

Dans ce cas, le ministère était sûr d'avoir pour lui l'opinion publique, il fit prononcer par le Roi la dissolution des communes.

Le peuple consulté sur cette question de la réforme électorale se prononça en sa faveur.

Une armée triomphante de réformateurs tous décidés à faire passer le bill de réforme, fut envoyée à la Chambre des communes, et le bill du ministère Grey passa avec une majorité de 136 voix.

Cependant les pairs restaient opposés à la réforme électorale et lorsque le ministère leur transmit le bill accepté

par la Chambre, ils le repoussèrent avec une majorité de 41 voix.

La surexcitation publique était tellement grande que le ministère n'osa pas reculer. Le Roi le soutint d'ailleurs, et la Chambre des communes l'appuya par un vote de confiance. Toutes les forces publiques du pays se trouvèrent donc réunies contre la Chambre des lords.

La Chambre des lords feignit de céder, et à la seconde lecture du bill de réforme électorale elle l'accepta à la faible majorité de 9 voix. Mais cette concession fut suivie par un vote hostile de la Chambre des lords en comité.

Le conflit semblait donc devenir insoluble, l'appel au peuple avait été décisif pour la Chambre des communes. Mais à qui pouvait-on appeler de la Chambre des lords? Ce fut alors que l'on conseilla au Roi d'user de cette prérogative du trône qui est le pendant de la dissolution et qui consiste en la création de nouveaux pairs.

Le Roi avait reculé longtemps devant l'exercice de cette prérogative, mais comme d'une part il ne pouvait dissoudre la Chambre des lords et que d'autre part il ne pouvait trouver aucun ministère qui soit disposé à abandonner la réforme électorale réclamée par le peuple, il promit enfin à ses ministres de créer de nouveaux pairs, si après une dernière invitation, la Chambre haute s'opposait encore au bill de réforme.

Devant cette menace les lords cédèrent et la réforme électorale passa.

De tout temps le Parlement anglais a contrôlé l'exercice

de la prérogative royale et notamment il s'est attribué le droit de donner des avis à la couronne au sujet de l'exercice de la prérogative de dissolution. En 1675, la Chambre des lords présenta une adresse au roi Charles II, pour lui demander de dissoudre le Parlement, la motion ayant été rejetée, les lords rédigèrent une protestation.

De même que le Parlement, le peuple anglais a parfois donné à la couronne son avis touchant la dissolution et a prié le Roi d'exercer sa prérogative afin de donner au pays le moyen de condamner la conduite du Parlement. En 1701 pendant une violente lutte entre le parti whig et le parti tory de nombreuses pétitions et adresses furent présentées à Guillaume III, à l'instigation des whigs et pour demander la dissolution des communes qui fut prononcée bientôt après.

En outre des deux caractères des dissolutions anglaises, d'avoir servi à fortifier la puissance royale sous les rois qui précédèrent et sous les premiers qui suivirent la révolution d'Angleterre et d'avoir ensuite permis aux ministres de faire passer des réformes que réclamaient le peuple, mais qui déplaisaient à la majorité du Parlement, il faut signaler que depuis près d'un demi-siècle les dissolutions n'ont plus guère servi qu'à abréger la durée normale des législatures.

Depuis que l'Angleterre a une existence constitutionnelle, des efforts ont été faits pour abréger la durée des Parlements.

Avant 1694, une fois qu'un Parlement était élu, il conti-

nuait jusqu'à la mort du Roi régnant, à moins d'être dissous par lui. C'est ainsi qu'un des Parlements de Charles II avait siégé pendant 18 ans. L'acte triennal, promulgué quelque temps avant la première révolution d'Angleterre, disposa que la durée d'un Parlement ne pourrait dépasser trois ans et qu'une dissolution pourrait même abréger cette durée. A l'avènement de Georges I^{er} cette durée fut étendue à sept ans par l'acte bien connu sous le nom d'acte septennal. Cette mesure fut vivement critiquée et bien des fois son abrogation fut demandée, mais en vain, au Parlement. Aujourd'hui on a à peu près cessé de réclamer contre l'acte septennal, car, en fait le pouvoir exécutif use souvent du droit de dissolution alors même qu'aucun conflit n'existerait soit entre les deux Chambres, soit entre les communes et la Nation.

La dissolution est devenue un moyen de gouvernement destinée à remédier aux inconvénients de l'acte septennal, et depuis 1833 aucune assemblée n'est parvenue au terme de ses sept ans ⁽¹⁾ ainsi que le montre le tableau ci-après

(1) « Les membres de la Chambre des communes sont élus pour sept ans. Ce sont de bien longs pouvoirs ; et le plus souvent, avant qu'ils arrivent à leur terme, la Chambre est fatiguée, divisée et énervée : la majorité n'y est plus certaine et la position respective des divers partis n'est plus nette. Une dissolution est le moyen naturel pour mettre fin à cette situation fâcheuse, et la Chambre elle-même peut demander à la Couronne de faire usage de son droit sur ce point. Avec une Chambre où une majorité suffisamment stable ne pourrait se dégager, c'est le seul moyen de rétablir le fonctionnement normal du gouvernement parlementaire. »
M. ESMEIN, *loc. cit.*, p. 121.

que nous reproduisons d'après l'ouvrage de M. de Fran-
queville :

				Années. Mois.	
Du 29 janvier	1833	au 30 décembre	1834	1	11
Du 19 février	1835	17 juillet	1837	2	6
Du 15 novembre	1837	23 juin	1841	3	7
Du 19 août	1841	23 juillet	1847	5	11
Du 18 novembre	1847	1 ^{er} juillet	1852	4	7
Du 4 novembre	1852	21 mars	1857	4	4
Du 30 avril	1857	23 avril	1859	2	—
Du 31 mai	1859	6 juillet	1865	7	1
Du 1 ^{er} février	1866	11 novembre	1868	2	2
Du 10 décembre	1868	26 janvier	1874	5	2
Du 5 mars	1874	24 mars	1880	6	—
Du 29 avril	1880	18 novembre	1885	5	7
Du 12 janvier	1886	26 juin	1886	5	5

CHAPITRE II

Le droit de dissolution en Belgique

De l'Angleterre, le gouvernement parlementaire est passé en Belgique et s'il a trouvé dans ce petit pays son application la plus parfaite ce n'est pas seulement « grâce à l'habileté et au tact politique des chefs de l'État » comme semble le croire M. Émile Larcher ⁽¹⁾ mais plutôt grâce à la puissante organisation des partis.

Il y a quelques années encore, il n'y avait dans les Chambres belges que deux partis et la ligne de démarcation entre ces deux partis était tellement tranchée que ni parmi les représentants, ni parmi les sénateurs il n'y avait un seul dissident ni un seul mixte ou douteux. Dès qu'une question importante se discutait devant le Parlement, si cette question engageait l'intérêt des deux partis, on pouvait d'avance faire le pronostic des votants pour ou contre et l'on aurait considéré comme une trahison le fait d'un député qui, au jour de l'épreuve, aurait abandonné le ministère sous le drapeau duquel il s'était placé et cette trahison

(1) ÉMILE LARCHER, *De l'initiative parlementaire*, p. 57.

aurait été sévèrement jugée non seulement par les électeurs qui auraient retiré leur estime au député transfuge, mais encore par le parti avec lequel il aurait voté et qui n'aurait eu en lui qu'une médiocre confiance ⁽¹⁾.

Aujourd'hui, le parlementarisme belge ne fonctionne plus d'une façon si automatique : à côté des deux partis libéraux et catholiques, des groupes radicaux et progressistes, sont nés, qui d'ailleurs se sont singulièrement développés depuis la réforme électorale de 1893.

La Constitution qui régit actuellement le royaume de Belgique date de 1831. Elle a été révisée sur quelques points en 1893.

Une des plus grandes questions qui en 1831 avait préoccupé les membres du Congrès avait été celle de la co-existence de deux Chambres législatives. On ne voulait d'abord pas une Chambre de pairs comme en France ou une Chambre de lords comme en Angleterre : l'institution d'une Chambre aristocratique eût été en opposition manifeste avec les principes que l'on avait donné pour base à la Constitution belge. On avait reconnu que la souveraineté devait émaner de la Nation exclusivement ⁽²⁾ et comme la puissance législative est un des attributs essentiels, inaliénables de cette souveraineté il fallait donc de toute nécessité que la Nation l'exerce par ses représentants naturels. Une Chambre

(1) DE LAVELEYE, *Le régime parlementaire et la démocratie*. *Revue des Deux-Mondes*, 15 déc. 1882, p. 824.

(2) Constitution belge, art. 25 : « Tous les pouvoirs émanent de la Nation. Ils sont exercés de la manière établie par la Constitution ».

aristocratique à côté d'une Chambre populaire est une atteinte indirecte au principe de la souveraineté nationale. Et si l'existence d'un Sénat à côté de la Chambre populaire fut voté par 128 voix contre 62, il ne faut pas s'exagérer les tendances de ce vote. « Le congrès n'a pas voulu voir dans le Sénat un fait d'organisation sociale fondé sur l'inégalité des conditions, une transaction entre l'aristocratie et la démocratie : il a simplement admis le Sénat comme un fait d'organisation politique, un rouage utile à la marche prudente et sûre du pouvoir législatif (1) ». A la différence des pairs français nommés à vie et des lords anglais héréditaires, les sénateurs belges sont le produit de l'élection directe et ne possèdent leur pouvoir que pour un temps limité. « Les membres du Sénat sont élus à raison de la population de chaque province par les citoyens qui élisent la Chambre des représentants (2) ».

Le Sénat belge réalise évidemment l'idéal que toutes les Chambres hautes devraient atteindre. Il est composé d'hommes mûris aux affaires — puisqu'ils ne sont éligibles qu'à l'âge de 40 ans (3) et rendus indépendants par leur fortune, — et son organisation assure la maturité et le calme dans la discussion des projets de lois qu'une Chambre unique serait peut-être trop pressée d'admettre. L'institution des

(1) THONISSEN, *Constitution belge annotée*, p. 133.

(2) Art. 53 de la Constitution.

(3) Constitution belge, art. 56.

deux Chambres belges est faite dans l'intérêt de la Nation et non pas dans l'intérêt de la puissance royale ou d'une aristocratie quelconque.

En France, au contraire, le Sénat, tel du moins que la Constitution de 1875 l'avait institué, avec son noyau de sénateurs inamovibles imbus de l'esprit conservateur, et même monarchistes pour la plupart, devait servir de palliatif à l'esprit progressiste que le suffrage universel devait entretenir à la Chambre des députés. Le Sénat français était le point d'appui du Président de la République et le Maréchal de Mac-Mahon devait trouver en lui un auxiliaire dévoué qui lui a permis de prononcer une dissolution que l'on a accusée d'avoir eu pour but de faciliter la restauration d'un monarque en France.

La revision constitutionnelle de 1884 a, il est vrai, supprimé en France l'institution des sénateurs inamovibles, mais néanmoins elle n'a pas établi pour le Sénat le même mode de recrutement que pour la Chambre des députés. Le Sénat français reste destiné à demeurer impopulaire parce qu'il n'émane pas directement de la Nation, parce que le pays électoral se désintéresse à peu près de l'élection de ses membres, et qu'il semble toujours être une institution de méfiance contre le suffrage universel.

En 1875, la question du Sénat fut rapidement tranchée par l'Assemblée nationale. Lorsque la commission proposa l'article premier de la loi constitutionnelle : « Le Pouvoir législatif s'exerce par deux Assemblées, la Chambre des députés et le Sénat », M. Naquet discuta seul le prin-

cipe de la Chambre unique et sa proposition fut rejetée à la séance même à laquelle elle avait été faite. Le principe du Sénat aussi facilement admis, on discuta sur le mode de recrutement des sénateurs. L'Assemblée nationale se partagea alors en deux camps à peu près égaux : les uns voulaient accepter le projet de la commission ainsi conçu : « Le Sénat est composé : 1° de sénateurs de droit ; 2° de sénateurs nommés par décret du Président de la République ; 3° de sénateurs élus par les départements et les colonies. Le Sénat ne peut comprendre plus de trois cents membres ». Les autres voulaient que le Sénat ne soit composé que de membres élus par les mêmes électeurs que la Chambre des députés (amendement Pascal Duprat). Le 11 février 1875, après deux épreuves douteuses, l'amendement Duprat fut adopté au scrutin public par 322 voix contre 310. Mais la commission protesta contre les tendances de l'Assemblée, et le 12 février M. Antonin Lefèvre-Portalis, rapporteur, fit au nom de la commission la déclaration suivante : « L'organisation d'une seconde Chambre telle qu'elle résulte de l'amendement voté à la séance d'hier a paru à votre commission incompatible avec son projet de loi. La commission a considéré qu'un amendement qui donnerait au Sénat la même origine qu'à la Chambre des députés était inconciliable avec toutes ses opinions et toutes ses doctrines sur la création et le rôle d'une seconde Chambre. Tant que cet amendement restera le principe de la loi, la commission ne croit pas pouvoir prendre part utilement à la discussion pendant la seconde délibéra-

tion et elle se réservera d'intervenir suivant les circonstances ».

L'Assemblée nationale ne se rangea pas tout à fait à l'avis de sa commission, mais elle adopta le système mixte proposé par M. Vallon. « Le Sénat se compose de trois cents membres : deux cent vingt-cinq sont élus par les départements et les colonies, et soixante-quinze par l'Assemblée nationale.... ». Les sénateurs des départements et colonies sont élus à la majorité absolue et quand il y a lieu, au scrutin de liste par un collège réuni au chef-lieu du département ou de la colonie, et composé : 1° des députés ; 2° des conseillers généraux ; 3° des conseillers d'arrondissement ; 4° de délégués élus, un par chaque conseil municipal parmi les électeurs de la commune.

La discussion des articles relatifs au Sénat avait duré à peine trois séances.

En Belgique, la question de l'existence et du recrutement du Sénat fut plus débattue qu'en France. Au congrès de 1830-31 on la discuta matin et soir pendant une semaine entière. Dans les sections du comité chargé d'examiner le projet de Constitution, la majorité fut favorable au principe des deux Chambres et à l'élection des sénateurs à vie, par le chef de l'État. Mais au congrès, le principe des deux Chambres ne passa qu'après de vives protestations. Les adversaires du Sénat le prétendaient un rouage inutile et dangereux, ils développèrent leur thèse en de longs discours et s'ils succombèrent, ils purent tout au moins former le noyau de la majorité qui devait donner aux sénateurs les mêmes

électeurs qu'aux membres de la Chambre des représentants. M. le comte Celle, adversaire du principe de la dualité des Chambres, expliquait ainsi comment à son point de vue devait être élue cette seconde Chambre que la majorité du congrès ait voulu établir. « Vous avez décidé hier hypothétiquement que nous aurions un Sénat, il me paraît : ou que ces sénateurs (nommés à vie par le chef de l'État, comme le propose la commission) auront trop de reconnaissance au Pouvoir qui les nommera pour agir librement, ou qu'ils tâcheront d'étendre leur pouvoir et de le rendre permanent à l'aide de la Couronne, qui de son côté s'appuiera sur eux. Et de deux choses l'une, ce Sénat qui est une invention toute moderne, quoiqu'on en dise, cherchera à devenir une pairie anglaise et à ne pas rester une pairie métisse telle qu'on veut l'essayer ici ; ou il aura, dis-je, une tendance à obtenir la transmission du titre, à établir des magistratures, ou il sera dans un état de servilité complète. — Je dis qu'il aura une tendance à devenir une pairie anglaise, que les sénateurs chercheront à augmenter leur puissance, non que je leur suppose de mauvaises intentions, mais il est de l'essence de tout Pouvoir de chercher à se consolider, et l'on s' imagine volontiers que c'est pour le plus grand bien du pays qu'on étend ses attributions. Je ne crois pas réussir à faire partager mes craintes à la majorité de cette Assemblée, je ne l'espère pas, mais n'importe, si ce que je viens de dire n'a pas lieu, j'ai peur que la servilité ne soit le partage de votre pairie non héréditaire et qu'elle ne forme une camarilla ainsi que cela s'est vu dans les pays voisins. C'est de

la Chambre haute et non de la Chambre basse que sortent les camarillas..... (1) ».

Le Sénat belge et la Chambre des représentants mis ainsi presque sur un pied d'égalité au point de vue électoral peuvent l'un et l'autre être dissous par le chef de l'État. Le projet de Constitution n'avait prévu que la dissolution de la Chambre des représentants. Cette disposition était d'accord avec le système du projet qui instituait un Sénat dont les membres seraient nommés à vie par le chef de l'État, et dont le nombre pourrait être indéfiniment augmenté.

Les deux Chambres pouvant être dissoutes, la question s'est posée au congrès de 1830-31, de savoir : 1° si le chef de l'État pourrait les dissoudre simultanément ; 2° s'il pourrait les dissoudre séparément. Le rapporteur du comité donna ainsi qu'il suit la réponse à cette double question : « Les deux Chambres étant nommées par les mêmes électeurs, lorsqu'il aura lieu de dissoudre les Chambres, le cas le plus ordinaire sera celui où ni l'une ni l'autre de ces deux Chambres ne représentera l'opinion du pays, et la solution affirmative de la première question a été admise à l'unanimité par la section centrale. Cependant il peut arriver que l'une des deux Chambres ne représente pas l'opinion du pays tandis que l'autre la représentera réellement. La section centrale a encore résolu affirmativement la seconde question à la majorité de treize voix contre deux (2) ».

(1) HUYTTENS, *op. cit.*, t. II.

(2) Rapport de de Raikem au congrès de 1830. HUYTTENS, t. IV, p. 85.

Comme dans tous les pays qui pratiquent le gouvernement parlementaire, le Roi belge ne peut à lui seul prononcer la dissolution des assemblées représentatives, il lui faut l'assentiment d'un ministre. « Aucun acte du Roi ne peut avoir d'effet que s'il est contresigné par un ministre qui par cela seul s'en rend responsable ⁽¹⁾ ». Dans la majorité des cas on peut donc espérer que cette mesure extrême ne sera pas le résultat d'un caprice du monarque mais qu'il s'inspirera des circonstances du moment. Cependant les volontés du Roi belge ne peuvent pas être indéfiniment entravées par le refus des ministres d'accorder le contreseing constitutionnel, car la Constitution belge, à la différence des usages anglais et français, donne au Roi le pouvoir de révoquer ses ministres ⁽²⁾.

Il y a certainement là un abus provenant d'une fausse notion que les rédacteurs de la Constitution de 1831 ont eue des fonctions ministérielles dans un gouvernement parlementaire. En Angleterre, le Roi a incontestablement le droit de renvoyer ses ministres, ou ce qui aboutit au même résultat de refuser sa sanction à la politique qu'ils proposent de suivre. Mais le dernier usage qui fut fait de cette prérogative date du régime de Guillaume IV : le Roi mécontent de ses ministres libéraux confia le Pouvoir à Robert Peel et aux Tories en leur donnant l'autorisation

(1) Constitution belge, art. 64.

(2) Constitution belge, art. 65 : « Le roi nomme et révoque ses ministres ».

de dissoudre les Communes. Cette mesure eut le simple effet de rétablir l'union parmi les Whigs qui revinrent avec une majorité moins forte numériquement mais absolument compacte et forcèrent le Roi à rappeler les ministres congédiés (1).

Aujourd'hui, en Angleterre l'exercice de ce droit de révocation serait presque impossible, et le renvoi d'un Cabinet apparaîtrait aux yeux des hommes politiques anglais comme un acte inconstitutionnel. La Reine doit accepter le cabinet formé par le leader de la Chambre des Communes et elle doit le supporter tant que les Communes le supporteront (2).

En Belgique, au contraire de l'Angleterre, l'autorité royale ne s'est pas un instant affaiblie et les rois quoique se laissant la plupart du temps guider par la majorité des Chambres n'ont pas abdiqué leur intervention dans les affaires des ministres. Cela tient d'abord à ce fait que les prérogatives du Roi des Belges sont écrites en des textes précis et sont garanties contre toute contestation et tout empiètement. Mais la cause principale de ce maintien de la puissance royale réside dans le caractère et les capacités des princes qui ont occupé le trône depuis la fondation du royaume de Belgique : « En Belgique, les princes qui ont régné jusqu'à présent possédaient une expérience et une compétence reconnue par tout le monde. Éloignés

(1) Cf. ERSKINE MAY, *Histoire constitutionnelle d'Angleterre*, t. I, p. 123.

(2) Cf. DUPRIEZ, *Les ministres*, t. I, p. 77.

impartialement des luttes des partis, ils ont pris généralement un intérêt des plus vifs et une part des plus actives au Gouvernement. Ils ont pu apporter dans les discussions du conseil et dans les entretiens privés une éloquence particulièrement persuasive et la pratique constitutionnelle ne les a point privés du droit de provoquer la démission du Cabinet (1) ».

En Belgique, le Roi est donc à peu près tout-puissant pour prononcer la dissolution des Chambres, et par contre, personne ne peut le forcer à cette mesure s'il la repousse. On a même dans l'histoire politique de la Belgique plusieurs exemples du refus du Roi de prononcer la dissolution demandée par les ministres.

En 1844, le Sénat avait témoigné par une adresse au Roi, ses dispositions hostiles à l'égard du ministère qui riposta en demandant la dissolution de cette Assemblée. Elle lui fut refusée et il se retira. En 1846, le ministère Van de Weyer composé de libéraux et de catholiques se retira, M. Rogier accepta de prendre la direction des affaires en formant un Cabinet libéral homogène à la condition de pouvoir dissoudre les Chambres au cas où elles ne voteraient pas les parties principales de son programme. Le Roi refusa de consentir à accorder ce blanc-seing faute de quoi le ministère Rogier ne se constitua pas.

En 1864, M. Deschamps posa les mêmes conditions à son acceptation de constituer un Cabinet, le Roi

(1) DUPRIEZ, *Les ministres*, t. I, p. 224.

n'y voulut pas accéder et le ministère ne fut pas formé (1).

La dissolution des Chambres belges fut ainsi réclamée plusieurs fois par des ministres mis en minorité dans les Chambres, ou bien encore par des hommes politiques chargés de constituer un Cabinet au moment de crises ministérielles et craignant de ne pas trouver une majorité favorable.

En 1833, l'attitude de l'opposition amena le ministère à donner sa démission que le Roi ne put accepter faute de pouvoir former un Cabinet nouveau et l'ancien ne consentit à rester aux affaires que sous condition de la dissolution des Chambres qui fut prononcée par le Roi.

En 1851, le Sénat avait fait une grande opposition à un projet de la loi sur les successions que la Chambre des représentants avait accepté. Le Roi consentit à la dissolution du Sénat seulement.

En 1857 des manifestations politiques s'étaient produites au mois de mai et avaient indiqué que la majorité de la Chambre des représentants ne correspondait plus aux idées du pays. Les élections communales du mois d'octobre montrèrent d'une façon plus nette encore la force de l'opposition. Le Roi prononça alors la dissolution.

En 1864, la mort d'un représentant libéral égalisa d'une façon complète les deux partis à la Chambre des représentants. Aucune décision ne pouvait dès lors être prise par l'Assemblée ; l'opposition refusa alors d'assister aux

(1) Cf. *Pandectes belges*, v^o Dissolution des Chambres, n^o 10.

séances, ce qui rendit celles-ci impossibles, la dissolution fut alors prononcée.

En 1870, le renouvellement de la Chambre avait amené la démission du ministère libéral : le parti catholique accepta d'être aux affaires, mais comme il n'avait pas dans les Assemblées une majorité suffisante, il demanda et obtint la dissolution de la Chambre et du Sénat.

En 1884, les élections des représentants avaient remplacé par une forte majorité catholique celle que possédaient auparavant les libéraux et qu'ils conservaient au Sénat. Cette situation eût amené entre les deux Assemblées des conflits qui n'auraient pas manqué de paralyser l'expédition des affaires. Le Sénat fut alors dissous et une majorité catholique y entra.

En 1892, la dissolution fut prononcée sur la question de la revision de la Constitution.

On voit ainsi que la dissolution en Belgique a un tout autre caractère qu'en Angleterre. Alors qu'en Angleterre la dissolution n'est plus aujourd'hui qu'un procédé de procédure parlementaire imaginée pour abréger la durée des législatures fixée à sept ans; en Belgique, au contraire, la dissolution n'a jamais été prononcée que pour motifs extrêmement sérieux et alors que des événements quelconques faisaient présumer d'une façon très grave que l'une des Assemblées représentatives ou toutes les deux étaient en opposition avec l'esprit public.

APPENDICE

Tout récemment l'occasion d'une dissolution de la Chambre des députés a failli se présenter en France. Après la chute d'un ministère modéré Ribot, mis en minorité par les votes des Républicains radicaux et socialistes, le Président de la République crut devoir confier la charge de former un nouveau Cabinet à un des leaders du parti Radical, M. Léon Bourgeois. Celui-ci, sans tenter à nouveau l'épreuve d'un Cabinet de concentration qui jusqu'alors avait peu réussi à ses prédécesseurs, constitua le ministère avec des éléments exclusivement radicaux.

En face du nouveau Cabinet, la Chambre se partagea bien vite en deux camps bien tranchés, et une majorité d'environ cinquante voix se dessina en faveur du ministère Radical. D'une part, votaient pour le ministère : les progressistes, les radicaux et les socialistes révolutionnaires ; d'autre part, les républicains modérés s'unissaient contre lui aux ralliés et aux monarchistes.

Mais le Sénat ne fit aucun accueil au ministère Bourgeois, le programme de ce dernier avec la proposition d'impôt sur le revenu lui déplaisait fort. Aussi ne tarda-t-il pas

à lui montrer sa défiance et il choisit pour cela une question bien secondaire : il demanda des explications au ministre de la Justice sur une procédure d'instruction criminelle qui lui avait paru irrégulière et, sur sa réponse, lui infligea un vote de blâme. Mais le ministère ne se retira point devant ce vote du Sénat et prétendit que la Chambre des députés seule pouvait le forcer à démissionner. Il resta d'autant mieux aux affaires que sur cette même question, qui avait occasionné le vote de défiance du Sénat, la Chambre des députés lui renouvela sa confiance.

Il se posa alors cette question de savoir si un ministère devait se retirer devant un vote qui le mettait en minorité au Sénat ou, si au contraire, la confiance de la Chambre suffisait à son existence. Le Président du Conseil fit alors à la Chambre des députés la déclaration suivante : « Jusqu'au jour où la Chambre n'aura pas dit que nous avons perdu cette confiance (la sienne), nous resterons dans la situation où nous sommes, parce qu'elle nous paraît conforme à notre devoir envers vous ; aussitôt que vous aurez prononcé en sens contraire, nous nous retirerons⁽¹⁾ ».

Le conflit entre le Sénat et le Cabinet devenait alors aigu et quelques sénateurs, qui avaient voulu demander au ministère d'exposer l'interprétation qu'il voulait donner au principe de la responsabilité des ministres, retirèrent leur interpellation en faisant la déclaration suivante : « Messieurs, après la déclaration de M. le Président du Conseil

(1) *Journal officiel* du 21 février, Débats parlementaires, p. 280.

à la Chambre des députés, nous jugeons inutile de maintenir une interpellation qui n'a plus de raison d'être et à laquelle l'attitude du ministère a refusé d'avance sa sanction constitutionnelle..... Le ministère entend gouverner sans le Sénat. Il a cru pouvoir en appeler d'une Chambre à l'autre; il prétend que la responsabilité ministérielle ne peut être invoquée devant le Sénat. Nous protestons contre cette atteinte aux dispositions précises de la loi constitutionnelle. Nous entendons conserver intact le dépôt que la Constitution républicaine a remis aux mains du Sénat. Nous affirmons de nouveau notre droit de contrôle et la responsabilité des ministres devant les deux Chambres. — La réponse parlementaire aux paroles et aux actes du Cabinet pourrait être, de notre part, un refus absolu de concours, mais le Sénat ne veut pas suspendre la vie législative du pays. Malgré l'attitude du ministère, le Sénat n'entend pas renoncer à faire son devoir. Il entend maintenir l'intégralité de ses droits; il statuera dans son indépendance et sans autre préoccupation que l'intérêt du pays, sur les propositions du ministère et lui demandera compte de ses actes. — Le pays prononcera entre les ministres qui n'ont pas craint de provoquer la crise la plus grave et une Assemblée qui, pour ne pas compromettre la paix publique, ne veut pas aggraver le conflit constitutionnel, bien qu'elle ait pour elle le droit et la loi ⁽¹⁾. »

Ce conflit dura quelque temps encore, mais après quel-

(1) *Journal officiel* du 22 février, Débats parlementaires, p. 145.

ques épisodes, le Sénat coupa les vivres au ministère, il le mit dans l'impossibilité absolue de gouverner, en lui refusant les crédits demandés pour la pacification de Madagascar, et le Cabinet Bourgeois, tout en affirmant ses droits sur le terrain constitutionnel pensa que son patriotisme lui commandait de céder la place à d'autres.

A vrai dire, si l'on se contente de consulter la lettre de l'art. 6 de la Constitution du 25 février 1875 : « Les ministres sont solidairement responsables devant les Chambres de la politique générale du Gouvernement, et individuellement de leurs actes personnels ».

L'attitude du Sénat était régulière. Mais en matière de droit constitutionnel on doit surtout consulter l'esprit de la loi et les usages.

Or, en France, rien n'est plus salubre pour interpréter la Constitution de 1875 que de s'en référer aux auteurs qui l'ont préparée par leurs écrits et aux constitutions qui lui ont servi de modèle. Les auteurs qui ont préparé les esprits des membres de l'Assemblée nationale et les orateurs qui ont élucidé les travaux de cette Assemblée ont surtout été d'accord pour reconnaître que l'on devait puiser les exemples en Angleterre et transplanter chez nous, autant qu'il en serait possible, les règles du gouvernement parlementaire.

En Angleterre, il est de règle que les votes de la Chambre des lords n'ont aucune influence sur le sort des cabinets qui n'ont besoin pour vivre que de l'appui des Communes, et en France, lorsque *Prévost-Paradol* écrivait

dans la *France Nouvelle* quel serait le rôle du Sénat, il lui concédait le droit d'initiative et d'interpellation ; mais il lui refusait aucune influence sur le renouvellement des ministères.

D'ailleurs, une raison est très bien indiquée par M. Esmein ⁽¹⁾, dont le nom a si souvent été prononcé dans ce débat : si le Sénat avait jamais le droit de faire tomber les ministères, il deviendrait un corps tout-puissant, car il pourrait user et abuser de ce droit, puisque

(1) « L'influence égale des deux Chambres en cette matière conduirait à rendre plus grande encore l'instabilité des ministères, qui est le grand danger du Gouvernement parlementaire. Le système ne pourrait, en effet, être pratiqué en ce sens qu'un cabinet, mis en minorité devant la Chambre des députés, pourrait rester aux affaires s'il avait la majorité dans le Sénat : car cela ne pourrait aboutir qu'à une série de conflits entre les deux Chambres et à la paralysie même du Gouvernement. Il en résulterait seulement que les ministères auraient à défendre leur existence de deux côtés à la fois, et que les chances de chute seraient doublées. La Constitution a réservé ici la décision de la Chambre des députés, en lui faisant payer ce privilège par le droit de dissolution, qui en est le correctif et la contre-partie et qui ne peut être exercé que contre elle seule. C'est par le fait seul qu'il est associé à l'exercice de ce droit, que l'autorité du Sénat pourra maintenir un ministère contre les votes de la majorité de la Chambre, mais provisoirement et dans des circonstances tout à fait exceptionnelles, à condition que le droit de dissolution soit employé par le Gouvernement. Cela concorde très bien avec le caractère général que la Constitution a donné au Sénat : elle en fait essentiellement un pouvoir pondérateur et modérateur, réservant à la Chambre des députés l'orientation de la politique gouvernementale. Cela est en parfaite harmonie avec la disposition, également traditionnelle, sur la responsabilité pénale des ministres, d'après laquelle la Chambre des députés seule peut intenter cette

étant indissoluble, l'exécutif ne pourrait pas rendre le pays juge de son attitude.

Mais, malgré toutes raisons constitutionnelles le Sénat, bien que ne pouvant en droit faire tomber les ministres, peut toujours, comme il l'a fait en l'occasion que nous étudions, lui opposer la force d'inertie et le forcer à la retraite.

mise en accusation politique, le Sénat devenant alors la Cour de justice devant laquelle elle est portée. Il en résulte un système parfaitement logique et pondéré. Ni pour la responsabilité politique, ni pour la responsabilité pénale des ministres, le Sénat n'a le droit d'initiative ; il ne peut pas la mettre en jeu. » (ESMEIN, *l. c.*, p. 625.)

Vu par le Président de la thèse,

E. CHAVEGRIN.

Vu par le Doyen,

COLMET DE SANTERRE.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :

Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris,

GRÉARD.

INDEX BIBLIOGRAPHIQUE

- BAGEHOT..... *La Constitution d'Angleterre* (Traduction Gaulhiac).
- BATBIE..... *Cours de droit public et administratif*, t. III.
- BEAUVERGER (E. DE)..... *Constitution de la France et système de l'Empereur Napoléon Ier.*
- BEQUET (LÉON)..... *Répertoire de droit administratif* (v° Département).
- BENTHAM et DUMONT..... *Tactique des assemblées législatives* (Édité à Genève en 1816).
- BLANC (LOUIS)..... *Histoire de la Constitution du 25 février 1875.*
- *Histoire de Dix ans.*
- BLOCH..... *Dictionnaire général de la politique.*
- BLUNTSCHLI..... *Théorie générale de l'État.*
- *La politique.*
- BOUTMY..... *Études de droit constitutionnel* (France, Angleterre, États-Unis).
- BROGLIE (V. DE)..... *Vues sur le gouvernement de la France.*
- BROUGHAM (LORD)..... *De la démocratie et du gouvernement mixte* (Introduction par M. d'Haussonville).
- JAMES BRYCE..... *The american Commonwealth.*
- CHAUFFOUR..... *Chambres législatives* (Extrait du Répertoire du droit administratif, de LÉON BEQUET).
- CONSTANT (B.)..... *Cours de politique constitutionnelle.*

- COUSIN (V.)..... *Principes de la Révolution française et du Gouvernement représentatif.*
- CUCHEVAL-CLARIGNY..... *Histoire de la Constitution de 1852.*
— *Des institutions représentatives et des garanties de la liberté.*
- DARESTE..... *Les Constitutions modernes.*
- DEMOMBYNES (G.)..... *Les Constitutions européennes.*
- DUPRIEZ..... *Les Ministres.*
- DUVERGIER DE HAURANNE. *Histoire du Gouvernement parlementaire.*
- ESMEIN..... *Cours de droit constitutionnel.*
- FISCHEL..... *La Constitution en Angleterre* (Traduction Vogel).
- FREEMAN..... *Le développement de la Constitution anglaise* (Traduction Dehaye).
- FAUCHER (L.)..... *Études sur l'Angleterre.*
- FONFRÈDE..... *Du gouvernement du Roi et des limites constitutionnelles de la prérogative parlementaire.*
- FRANQUEVILLE (DE)..... *Institutions politiques de l'Angleterre.*
- FUZIER-HERMAN..... *Répertoire général alphabétique du droit français* (v^o Conseil général).
- GUIZOT..... *Histoire des origines du gouvernement représentatif et des institutions politiques de la France.*
— *Mémoire pour servir à l'histoire de mon temps.*
— *Histoire parlementaire de la France.*
- GOMEL..... *Essai historique sur les Chambres hautes françaises et étrangères.*
- P. DE LA GORZE..... *Histoire du second Empire.*
- HAMEL..... *Histoire de Louis-Philippe.*
- HALLAM..... *Histoire constitutionnelle de l'Angleterre* (Édition Guizot).
- HÉLIE (F.-A.)..... *Les Constitutions de la France et les lois organiques.*
- HELLO..... *Essai sur le régime constitutionnel.*

- HUYTTENS..... *Discussion du Congrès national de Belgique, 1830-1831.*
- ISAMBERT..... *Essai sur les limites qui séparent le Pouvoir législatif du Pouvoir réglementaire ou exécutif.*
- LAFERRIÈRE et BATBIE.... *Les Constitutions d'Europe et d'Amérique.*
- LABOULAYE..... *Questions constitutionnelles.*
 — *L'État et ses limites.*
 — *Le parti libéral, son programme et son avenir.*
- LARCHER..... *L'initiative parlementaire en France.*
- LAVELEYE..... *Le Gouvernement dans la démocratie.*
 — *Essais sur les formes de gouvernements dans les sociétés modernes.*
 — *La démocratie et le gouvernement parlementaire (Revue des Deux Mondes, 15 décembre 1882).*
- LE PLAY et DE LAIRE.... *Constitution de l'Angleterre.*
- MAY (ERSKINE)..... *Histoire constitutionnelle de l'Angleterre.*
- MILL (STUART)..... *Le gouvernement représentatif.*
- MONTESQUIEU..... *Esprit des lois.*
- MORIZOT-THIBAUT..... *Des droits des Chambres hautes ou Sénats, en matière de lois de finances.*
- MOUNIER..... *Considération sur les gouvernements.*
- MUEL..... *Gouvernements, ministères et Constitutions de la France de 1789 à 1895.*
- NETTEMENT..... *Histoire de la Restauration.*
- PIERRE (EUGÈNE)..... *Traité de droit politique et parlementaire.*
 — *Histoire des assemblées politiques en France.*
- PRÉVOST-PARADOL..... *La France nouvelle.*
- PYFFERONE..... *Du Sénat, en France et dans les Pays-Bas.*
- RITTIEZ..... *Histoire du règne de Louis-Philippe.*
- ROYER-COLLARD..... *Discours politique.*
- RAMBAUD..... *Histoire de la civilisation contemporaine.*
- REINACH..... *L'État de siège.*

- TAINÉ..... *Origines de la France contemporaine.*
TÉNOT..... *Paris en décembre 1851.*
THIERS..... *Histoire de la Révolution française.*
THONISSEN..... *La Constitution belge annotée.*
VACHEROT..... *La démocratie.*
VAULABELLE (DE)..... *L'Empire et les deux Restaurations.*
-

TABLE DES MATIÈRES

PREMIÈRE PARTIE

Généralités sur le droit de dissolution

	Pages.
CHAPITRE I. — Nécessité du droit de dissolution.....	1
CHAPITRE II. — A qui doit appartenir le droit de dissoudre les as- semblées représentatives.....	8
CHAPITRE III. — Peut-on dissoudre le Sénat. Conséquences de la non dissolution du Sénat français.....	21
CHAPITRE IV. — Du sort des projets de loi en cas de dissolution..	32
CHAPITRE V. — Une Chambre peut-elle être dissoute avant même que d'avoir été réunie.....	42
CHAPITRE VI. — Moyens d'éviter les effets d'une dissolution illégale.	47

DEUXIÈME PARTIE

Le droit de dissolution dans les Constitutions de la France

CHAPITRE I. — Le droit de dissolution et les Constitutions de la Révolution française.....	59
CHAPITRE II. — Le droit de dissolution et Napoléon I ^{er}	71
CHAPITRE III. — Le droit de dissolution sous le régime de la Charte de 1814.....	75
CHAPITRE IV. — La dissolution sous la monarchie de juillet,....	94

	Pages.
CHAPITRE V. — Le droit de dissolution sous les Constitutions de 1848, 1852, 1870.....	97
CHAPITRE VI. — Droit de dissolution sous la troisième République.	103

TROISIÈME PARTIE

Législation comparée

CHAPITRE I. — Le droit de dissolution en Angleterre.....	129
CHAPITRE II. — Le droit de dissolution en Belgique.....	142

APPENDICE.....	155
----------------	-----

INDEX BIBLIOGRAPHIQUE.....	161
----------------------------	-----

IMPRIMERIE
CONTANT-LAGUERRE



BAR-LE-DUC